

Realizado en 1993, el Diagnóstico General de la Educación Peruana identificó las áreas de mayor necesidad y urgencia para una intervención educativa. Dado este contexto, en 1996 el Ministerio de Educación inicia el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana, MECEP. Cofinanciado por el Banco Mundial y dirigido a los alumnos y profesores de los centros educativos hispanohablantes de nivel primario, el Programa cuenta, entre sus principales líneas de acción: la modernización curricular, la dotación de material educativo y mobiliario escolar, la capacitación docente, la modernización de la gestión educativa, la medición de la calidad educativa, y la construcción y rehabilitación de infraestructura escolar. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación da inicio al Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, orientado hacia la población escolar vernaculohablante.

En el año 1997, con la suscripción de un contrato de préstamo con el BID, el Programa MECEP se extiende a la educación inicial para los niños de cinco años. Comienza a intervenir, asimismo, en la educación secundaria y la formación profesional técnica. En el primer caso, aborda los aspectos de modernización curricular, capacitación docente y promoción de innovaciones pedagógicas; en el segundo, los temas relacionados con el diseño del sistema de formación para el trabajo y el catálogo de títulos profesionales.

A partir del presente año, gracias a un nuevo aporte financiero del BID, se iniciará la Primera Fase del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria. Entretanto, con el apoyo técnico del Banco Mundial vienen siendo diseñadas las líneas de intervención para mejorar la calidad de la educación rural, revalorizar la carrera magisterial e incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la educación pública. Sin duda, las conclusiones de la Consulta Nacional de Educación, que el Ministerio de Educación actualmente convoca, perfeccionarán la ejecución de los programas en marcha y el diseño de nuevos y alentadores proyectos.

ISBN 9972-881-04-0

PROGRAMA ESPECIAL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PERUANA

MECEP-MED

Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales

PROGRAMA ESPECIAL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PERUANA



Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales

5

DOCUMENTO DE TRABAJO

Lorena Alcázar / Pierina Pollarolo

Coordinadoras

Rosa Ana Balcázar
Nancy Cieza
Rony Corvera
Cecilia Perla

OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA DE BONIFICACIONES A PLAZAS DOCENTES
DE ZONAS RURALES Y OTRAS CONDICIONES ESPECIALES



Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales

5

DOCUMENTO DE TRABAJO

Lorena Alcázar / Pierina Pollarolo

Coordinadoras

Rosa Ana Balcázar
Nancy Cieza
Rony Corvera
Cecilia Perla

Esta investigación fue realizada en el marco del Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana, MECEP. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Programa MECEP, al Ministerio de Educación del Perú ni a las entidades cofinanciadoras.

© Ministerio de Educación del Perú, 2001
Calle Van de Velde N° 160, Lima 41 - Perú
Teléfono 435 3900
www.minedu.gob.pe

ISBN 9972-881-04-0
Depósito legal N° 1501052001-1462

DISEÑO Y CUIDADO DE EDICIÓN: Rosario Rey de Castro
COMPOSICIÓN DE TEXTOS: Nova Print Digital S.R.L.
IMPRESIÓN: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Reservados todos los derechos.
Se autoriza a citar o reproducir en todo o en parte el presente documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Impreso en Lima, Perú.
Tiraje 1000 ejemplares
Mayo del 2001

CONTENIDO

Resumen ejecutivo	9
Introducción	17
CAPÍTULO I	
Marco conceptual	19
1. Teoría de incentivos	19
2. Teoría de la información	21
3. Experiencia internacional	23
CAPÍTULO II	
Diagnóstico legal institucional	33
1. La carrera del profesorado según la ley y la realidad	33
El régimen establecido por la Ley del Profesorado	33
Las modificaciones	36
2. El sistema de remuneraciones de los docentes del sector público	40
Antecedentes	41
Los factores que afectan las remuneraciones	41
Conceptos remunerativos vigentes	43
Análisis económico del sistema de remuneraciones de los docentes	48
Problemas operativos del sistema de remuneraciones	53
3. Bonificaciones por lugar de desempeño	54
Descripción legal del sistema de bonificaciones por lugar de desempeño	54
Análisis económico de las bonificaciones especiales por lugar de desempeño	55
Costo fiscal de las bonificaciones	56
Problemas en la aplicación del sistema de bonificaciones por zona diferencial y por zona rural y de frontera	57
CAPÍTULO III	
Metodología del estudio	61
1. Definición de objetivos del estudio y supuestos iniciales	61
2. Los productos del estudio	61
3. Tipología de las zonas	62
4. Diseño del sistema de bonificaciones	63
5. Simulaciones	64
6. Propuesta	64

CAPÍTULO IV	
Análisis de resultados	65
1. Percepciones de los docentes públicos sobre las condiciones especiales y las compensaciones	67
Factores que afectan la conformidad de los docentes con la zona rural	67
Expectativas de los docentes sobre las compensaciones	75
2. Tipología de condiciones especiales	82
Identificación de variables relevantes	83
Análisis de viabilidad de las variables identificadas como relevantes	94
Definición de tipología de zonas de condiciones especiales de acuerdo con criterios seleccionados	97
3. Mecanismos de compensación	99
Bonificaciones monetarias	99
Bonificaciones no monetarias	101
4. Simulaciones	104
CAPÍTULO V	
Propuestas y recomendaciones	109
1. Diagnóstico	109
2. Propuestas	111
La reestructuración fundamental	111
La reforma parcial	112
ANEXO 1	
Requisitos mínimos de los niveles magisteriales	121
ANEXO 2	
Niveles de la carrera docente	122
ANEXO 3	
Montos de bonificaciones de acuerdo con el lugar de desempeño	123
ANEXO 4	
Resumen de los conceptos remunerativos	124
ANEXO 5	
Remuneraciones de los docentes	125
ANEXO 6	
Lista total de variables que se incluyeron en el análisis de las localidades	127
ANEXO 7	
Docentes locales y no locales	128
ANEXO 8	
Perfil de los docentes de la muestra recolectada	129
ANEXO 9	
Modelo final para toda la muestra de docentes	130
ANEXO 10	
<i>Ranking</i> de variables del modelo	131
ANEXO 11	
Modelo final para los docentes locales	132
ANEXO 12	
Modelo final para los docentes no locales	133
ANEXO 13	
Metodología de la estimación del costo monetario del sistema de bonificaciones propuesto	134
ANEXO 14	
Instrumentos para la recopilación de información de campo	137
ANEXO 15	
Información metodológica del trabajo de campo	156

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general de este estudio es la mejora del sistema de bonificaciones económicas ligadas a las plazas magisteriales rurales y otras condiciones especiales. Estas últimas pueden ser geográficas (altura, zona de frontera, rural o de selva), relacionadas con el tipo de población (zona bilingüe o multicultural) o zonas que requieren docentes con capacidades especiales (hablar la lengua de la zona).

Los principales objetivos específicos del estudio, definidos por el Instituto Apoyo conforme a los términos de referencia y las reuniones con el equipo encargado, son:

- Identificar los criterios que sirvan para calificar las zonas de condiciones especiales, es decir, las que generen disconformidad entre los docentes con su lugar de trabajo.
- Proponer un sistema de bonificaciones pecuniarias y no pecuniarias que cumpla los siguientes objetivos:
 - Elevar el grado de bienestar de los docentes que se desempeñan en zonas apartadas, de manera que éstos se sientan más conformes.
 - Hacer más atractivas las plazas docentes en condiciones desfavorables, de tal manera que los docentes más capaces y mejor preparados deseen ir y permanecer en tales lugares.
 - Corregir o sustituir el sistema actual, buscando una mejor asignación de recursos y mayor equidad.

El estudio comprende cinco capítulos. El primero define un marco conceptual basado en la teoría económica respecto de los incentivos y la información, y presenta algunas experiencias internacionales. El segundo capítulo incluye un diagnóstico legal y económico de la carrera docente y el sistema de remuneraciones. El tercero describe la metodología del estudio. En el cuarto se presenta el análisis de los resultados de las encuestas y de los grupos focales. Sobre la base de dicha información se determina la tipología de zonas de condiciones especiales y se propone un sistema de bonificaciones monetarias y no monetarias. Además, se presenta un ejercicio de simulación para determinar el número de docentes beneficiados y el costo de las bonificaciones propuestas. Finalmente, el último capítulo contiene un resumen de los resultados y los detalles de la propuesta.

La actual estructura de remuneraciones comprende dos tipos de bonificaciones (de los veintitrés conceptos distintos que componen las remuneraciones de los docentes) que éstos reciben por las condiciones en las que desempeñan su trabajo: (i) Bonificación diferencial para quienes

prestan servicios en seis categorías de zonas: frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia. La bonificación, que es pensionable, está fijada en 10% de la remuneración total permanente (RTP) por cada uno de los supuestos, hasta un máximo de tres. (ii) Bonificación especial por zonas rurales y de frontera a favor de los docentes que prestan servicios en dichas zonas. Esta bonificación es no pensionable y está fijada en 45 soles mensuales (desde 1993 hasta la fecha).

Actualmente, casi 270 000 docentes activos y cesantes de la planilla del sector educación reciben alguno de estos dos tipos de bonificaciones: casi 180 000 perciben sólo la bonificación diferencial, alrededor de 3000 sólo la bonificación rural y 87 491 ambas simultáneamente.

El costo mensual de las dos bonificaciones asciende a 8,3 millones de soles, de los cuales 4,3 corresponden a la bonificación diferencial y 3,9 a la bonificación rural. La mayor parte de estos recursos (86,3%) es percibida por docentes en actividad.

Alrededor de 200 000 de los casi 260 000 docentes activos que registran las estadísticas del Ministerio de Educación (MED) son beneficiados por alguna de las dos bonificaciones (diferencial y especial) por desempeñar sus funciones en lugares apartados. Sin embargo, no es razonable asumir que 77% de los docentes activos se encuentren en lugares apartados, por lo que es evidente que estas bonificaciones alcanzan a un número de docentes mayor de lo debido. Esto se explica por cuatro razones:

- Indicios de arbitrariedad y discrecionalidad de las autoridades regionales.
- Desactualización de las normas reglamentarias.
- Irregularidades administrativas: docentes continúan gozando de estas bonificaciones después de haber sido reasignados a zonas urbanas.
- Extensión de los beneficios por presión de los docentes.

Adicionalmente, se ha podido identificar problemas que hacen difícil y poco transparente la aplicación de estas bonificaciones:

- Falta de claridad de las normas.
- Falta de actualización de las normas.
- Sistemas de planillas y bonificaciones que trabajan sobre la base de pago al docente (código modular) y no de la plaza magisterial.
- Falta de información y complejidad del sistema.

La metodología del estudio parte de los siguientes supuestos: (i) Existencia de dos tipos de zonas: zonas de condiciones especiales y zonas de condiciones no especiales. Las primeras son aquellas que presentan carencias o características desfavorables con relación a otras zonas, por lo que resultan menos atractivas para el desarrollo profesional y la permanencia de largo plazo. (ii) Existencia de dos grupos de docentes: docentes no locales (no han nacido o viven en la localidad donde actualmente laboran menos de diez años) y docentes locales (nacidos en el distrito donde actualmente trabajan o que han permanecido en la localidad donde se encuentra su centro educativo por diez años o más).

Se realizaron dos tipos de encuestas: una a docentes con una muestra de 1385 encuestados, y otra a 400 directores de los centros educativos seleccionados. Sin embargo, la base sobre la cual se presentan los resultados es de 1142 casos, debido a que sólo ellos tenían observaciones en todas las variables requeridas para el modelo. Adicionalmente, se realizaron cuatro grupos focales: dos en la ciudad de Huancavelica y dos en la ciudad de Otuzco.

El marco muestral utilizado para la aplicación de las encuestas está formado por el listado de colegios provisto por el MED, según categoría (A: Áreas de Influencia Completa, B: Áreas de Influencia Incompleta, R: Red, F: Flotantes), así como según departamento, provincia, distrito y centro poblado. La definición de estas categorías es: A: colegios agrupados con un centro secundario que cuenta con matrícula en los cinco grados; B: colegios agrupados con

un centro secundario que no cuenta con matrícula en todos los grados; R: colegios primarios que no se encuentran cerca de uno secundario; y, F: todos los colegios que, principalmente por su lejanía y difícil acceso, no pueden agruparse con otros. La muestra fue seleccionada conjuntamente con funcionarios del MED, y es representativa según categorías (A, B, R y F) a nivel nacional.

La tipología de zonas se desarrolló sobre la base de la identificación de zonas donde existen factores, o donde se carece de ellos, que hacen que los docentes estén conformes o no con la plaza que ocupan. La información utilizada para la determinación de la tipología de zonas consideró los siguientes tres grupos de variables: (i) características de la zona; (ii) características del colegio; y, (iii) variables personales del docente (situación familiar, condición laboral, origen, idiomas, entre otros) que pueden afectar su conformidad o disconformidad con el lugar donde trabaja, todo esto de acuerdo con la percepción de los docentes.

Según los resultados de la encuesta, los motivos identificados como más relevantes por los docentes rurales para estar conformes con la zona donde trabajan son, en orden de importancia, los siguientes: “he vivido aquí toda mi vida” (30%), “mi familia está aquí” (18%) y acceso a servicios básicos (13%). En el caso de los docentes urbanos: “mi familia está aquí” (34%), “he vivido aquí toda mi vida” (23%) y acceso a servicios básicos (12%). Los motivos de no conformidad para los docentes rurales son: la falta de la familia (28%), la falta de posibilidades de mejorar profesionalmente en la zona (20%) y la carencia de servicios básicos (17%). En el caso de los docentes urbanos los motivos de no conformidad son los siguientes: falta de posibilidades para mejorar profesionalmente en la zona (35%), ausencia de la familia (27%) y carencia de servicios básicos (10%).

A partir del análisis de los resultados de la encuesta y de los grupos focales, se identificó los cuatro factores más relevantes para explicar la conformidad o no conformidad de los docentes con la zona en la que trabajan: (i) la cercanía a la familia y la pertenencia a la localidad; (ii) el acceso a servicios básicos; (iii) la distancia a la capital de provincia más cercana; y, (iv) la inamovilidad.

Así, el trabajo de campo demuestra que la razón más influyente en la satisfacción o insatisfacción con su lugar de trabajo no es de carácter objetivo, sino más bien subjetivo: la presencia o ausencia de la familia. Las razones que explicarían el deseo de los docentes urbanos y rurales de no trasladar a su familia a su lugar de trabajo podrían ser la incomodidad debido a la ausencia de acceso a servicios básicos, la falta de oportunidades de una mejor educación para sus hijos, las escasas oportunidades de empleo en las zonas rurales y la incertidumbre de los docentes contratados acerca de si al año siguiente continuarán trabajando en el mismo lugar.

Con respecto al acceso a los servicios básicos, se encontró que el servicio más escaso es el desagüe. El 79% de los docentes vive en una localidad que carece de éste, seguido del 60%, 42% y 28% de los docentes que no cuentan con los servicios de agua potable, luz eléctrica y pozo o agua entubado respectivamente.

Los resultados de las encuestas muestran que 43% de los docentes se demora menos de dos horas para trasladarse a la capital de provincia más cercana y que 16% invierte más de cinco horas. El tiempo de transporte indicaría el grado de urbanidad o ruralidad de un determinado lugar o zona. Esto implica que tengan limitado acceso a servicios básicos, que las comunidades sean dispersas y de difícil acceso, desarrollo insuficiente de las vías de comunicación, entre otras consecuencias.

Los docentes se sienten disconformes porque no logran conseguir su traslado a una zona urbana o de mayor desarrollo. El traslado, denominado “reasignación”, no es fácil debido a las características del sistema de nombramientos y reasignaciones, en el que no existen mecanismos institucionales que faciliten la movilidad de los docentes rurales. Los docentes perciben que las reasignaciones no son transparentes.

Con relación a la bonificación monetaria que les gustaría ganar a los docentes por trabajar en una zona de condiciones especiales, según información obtenida en las encuestas y grupos

focales¹, la mayoría demanda un monto en el rango entre 250 y 500 soles, aunque hay un considerable grupo de docentes no conformes que se encuentra ubicado en el rango mayor: más de 1000 soles. Cabe resaltar que la bonificación promedio requerida fue de un monto muy similar al sueldo promedio de los docentes, y por lo tanto equivalente a una duplicación del sueldo (requerimiento principal de los docentes en los grupos focales independientemente de las condiciones de trabajo).

Con respecto a la compensación no monetaria, lo más importante para la mayoría de los docentes rurales es su reasignación a una localidad urbana más grande donde se podría residir con la familia. Dado que la familia es lo más importante y no la quieren llevar a zonas remotas, los participantes de los grupos focales plantearon que los docentes debían tener un tiempo máximo de permanencia en las zonas rurales. Entre otras compensaciones no monetarias importantes está la capacitación, seguida de vivienda, alimentación, movilidad al centro educativo y facilidades administrativas para cobrar su sueldo.

A partir de la información recogida en las encuestas y grupos focales se diseñó una tipología de zonas de condiciones especiales sobre la base de las variables identificadas como más importantes y un análisis de la viabilidad de utilizarlas como criterios para definir las zonas especiales.

Para la definición de las zonas se decidió utilizar la participación de docentes no conformes respecto de los docentes conformes (valor crítico obtenido: 0,5). A las zonas que tienen una mayor proporción de docentes no conformes (valor crítico) que el promedio nacional se les ha denominado “de condiciones especiales” y ellos tienen que ser compensados por ese motivo, mientras que las zonas cuyo valor es menor son consideradas zonas sin condiciones especiales.

Las variables seleccionadas por su relevancia y aplicabilidad para la elaboración de una tipología de zonas son: (i) el acceso a desagüe en la localidad; y, (ii) el tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana.

De esta manera, la tipología determinada por el presente estudio define cuatro zonas, de las cuales dos son consideradas como de condiciones especiales (zonas 3 y 4). Los docentes que se demoran menos de dos horas en llegar desde su centro educativo hasta la capital de provincia más cercana pertenecen a la zona 1. Se puede inferir que estos docentes no se encuentran aislados de las ciudades y que sus centros educativos tienen las condiciones mínimas de infraestructura y servicios que hacen que el docente esté relativamente satisfecho. Los docentes de la zona 2 se caracterizan por demorarse entre dos y cinco horas en llegar hasta la capital de la provincia más cercana. No obstante, las localidades en las que viven tienen desagüe, y el efecto de este hecho sobre su grado de conformidad es mayor que la distancia de viaje. Los docentes de la zona 3 también se demoran entre dos y cinco horas en llegar a la capital de provincia más cercana, pero además no tienen desagüe. Los de la zona 4 están ubicados a más de cinco horas de la capital de provincia más cercana. Por las desventajas que esto significa en relación con el cobro de su sueldo, la visita a familiares, los gastos en movilidad y vivienda, entre otros, estos docentes se encuentran en condiciones menos favorables que los de las demás zonas.

La bonificación monetaria por zona especial tendría varios niveles, de acuerdo con la tipología de la zona, la característica del aula (multigrado) y la condición de bilingüe del docente, en un rango entre 165 y 665 soles. Los mayores montos de bonificación entre docentes de una misma zona los recibirían los docentes de colegios multigrado y bilingües, con lo que se genera un mecanismo adicional de diferenciación entre los docentes beneficiados para compensar a aquellos que deben laborar en condiciones excepcionales y que han tenido un tipo de experiencia diferente de la de los demás docentes, que es valiosa y debe ser privilegiada por el MED. Adicionalmente, los montos serían superiores para los docentes que laboran en la zona 4 (considerada de peores condiciones) que para aquellos que trabajan en la zona 3.

1 Debe destacarse que en los grupos focales lo que surgió en primer lugar fue la demanda generalizada de todos los docentes, sin excepción, por un aumento de la remuneración básica.

Cabe resaltar que los montos propuestos son sólo referenciales y se presentan a modo de ejercicio, dado que se basan principalmente en supuestos y consideraciones del estudio y sólo parcialmente en la encuesta.

Los resultados de la encuesta muestran que son los cursos de capacitación y actualización la recompensa no monetaria más solicitada por los docentes. El 24% del total de docentes los requiere. El segundo lugar en las preferencias generales de los docentes lo ocupa la vivienda. Se puede apreciar, incluso, que esta compensación se hace más importante a medida que el docente se encuentra en una zona más difícil; es más: entre los docentes de la zona 4 se vuelve la compensación preferida (25%). La compensación por alimentación es el tercer tipo de compensación demandado por los docentes. Otra forma de compensación no monetaria que surgió de manera importante en los grupos focales fue el cambio en la política de nombramientos y reasignaciones.

Utilizando la información de la encuesta, se calculó el número de docentes que podría ser beneficiado por las bonificaciones (pertenecientes a las zonas 3 y 4). Se obtuvo un resultado de alrededor de 57% del total de docentes rurales (95 630), de los cuales el 69% pertenece a la zona tipo 3 y 31% a la tipo 4.

El costo total mensual del sistema de bonificaciones propuesto asciende a 16 488 889 soles. De este monto, 8 380 876 soles corresponden a la zona 3 y 8 108 014 soles a la zona 4.

Los cursos de capacitación y la alimentación son dos alternativas de bonificaciones no monetarias que se han considerado para realizar el costeo. Ello debido a su importancia para los docentes que trabajan en zonas en condiciones especiales. Tomando en cuenta la información de un curso de capacitación promedio del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) durante 1999 y el costo promedio de una canasta de víveres que reciben algunos de los hospitales del Ministerio de Salud (MINSA), se tiene que el costo mensual total de brindar estas dos alternativas de bonificaciones no monetarias es de 8 589 928 soles, distribuidos de la siguiente manera: capacitación (3 139 885 soles, que representan el 37% del total del costo mensual de las bonificaciones no monetarias), y alimentación (5 450 043 soles, que representan el 63%).

PROPUESTA Y RECOMENDACIONES

La reforma óptima tendría lugar en un esquema de reforma integral del régimen laboral del profesorado —dentro de una reestructuración de la organización y gestión de la educación

Montos propuestos para bonificaciones		
Características del colegio	Zona 3	
	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	265	415
Polidocente completo	165	315
Zona 4		
	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	515	665
Polidocente completo	415	565

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

pública en general— que tenga como principal instrumento la sustitución de los controles de procedimientos por sistemas orientados al control de resultados.

Sin embargo, esta reforma puede ser políticamente inviable debido a que es una tarea compleja, cuyos resultados son vistos en el largo plazo y puede fracasar por la resistencia de los afectados. Por ello, muchos países no intentan emprenderla, optando más bien por aplicar pequeñas modificaciones en las áreas de régimen de personal y de remuneraciones para corregir los efectos más negativos del marco existente, y, a la vez, introducir programas pilotos.

Las recomendaciones del presente documento están orientadas a introducir modificaciones parciales al régimen laboral y remunerativo de los docentes. Se han diseñado dos propuestas alternativas, aunque la primera admite la posibilidad de ensayar también la segunda bajo la modalidad de proyectos pilotos.

Propuesta dentro de la carrera docente

Esta propuesta combina tres elementos:

- Modificar el sistema de nombramientos y reasignaciones de docentes para introducir mayor movilidad y oportunidades a los docentes rurales de ser trasladados a los lugares donde sus familias residen.
- Bonificaciones monetarias y no monetarias para alentar a los docentes que se desempeñan satisfactoriamente a permanecer en las zonas especiales, luego de dos o cuatro años de trabajo.
- Evaluaciones periódicas del desempeño de los docentes de zonas especiales como requisito para la reasignación o el otorgamiento de bonificaciones, con la posibilidad de remover a los que no superen los niveles requeridos.

Con esta propuesta se espera que los docentes que se desempeñan en zonas rurales, incluidas las más remotas y de condiciones especiales, lo hagan en situación de conformidad. Ello debido a que tendrán la certeza de que serán reasignados luego de cumplir satisfactoriamente su trabajo si así lo desean, o de que serán recompensados adecuadamente por su labor en dichas zonas.

Los docentes asignados a las plazas de condiciones especiales deberán permanecer en ellas por un período mínimo de dos o cuatro años. Cumplido este tiempo, el docente debe ser evaluado. Si aprueba la evaluación, podrá optar por: (i) pedir su reasignación; o, (ii) solicitar un paquete de bonificaciones.

La propuesta requiere de la modificación de los actuales procedimientos de nombramientos y reasignaciones de docentes, con el objetivo de que los nuevos docentes ocupen las plazas vacantes en las zonas rurales, mientras que las plazas que se desocupan en zonas urbanas sean llenadas con los docentes rurales que hayan cumplido con los requisitos y solicitado su reasignación. Esto supone la eliminación de los concursos nacionales esporádicos y el desarrollo de exámenes anuales descentralizados para los nombramientos rurales.

La evaluación previa a la reasignación o al otorgamiento de bonificaciones permitirá mejorar el mecanismo de reclutamiento de docentes en todo el país. La evaluación se refiere a la calidad, asistencia y responsabilidad y logros educacionales en la zona asignada durante los dos años de permanencia. Las autoridades de educación, padres de familia y comunidad deben participar en la evaluación del docente.

La tipología de zonas a utilizar para la determinación de zonas de condiciones especiales es la presentada líneas atrás y se basa en los siguientes criterios: (i) el tiempo de viaje a la capital de provincia más cercana; y, (ii) la existencia del servicio de desagüe en la localidad en la que trabajan los docentes.

Las bonificaciones aplicables para los docentes que voluntariamente permanezcan en zonas rurales serán:

- Las *compensaciones monetarias* por zona especial, las que tendrían varios niveles. La característica del aula (multigrado) y la condición de bilingüe del docente estarían en un rango entre 165 y 665 soles. Los mayores montos de bonificaciones entre docentes de una misma zona los recibirían los docentes de colegios multigrado y bilingües.
- Las *compensaciones no monetarias*. Éstas son de dos tipos: acceso a programas de capacitación y alimentación.

El costo total mensual del paquete de bonificaciones monetarias y no monetarias propuesto asciende a 25 078 817 soles (asumiendo que el total de docentes de las zonas 3 y 4 opte por el sistema de bonificaciones, esto es, no elija la reasignación).

La propuesta se sustenta en: (i) el reconocimiento de la fuerte presión social, económica y familiar por migrar desde zonas rurales a las zonas urbanas, no sólo de los docentes sino de la población en general, en la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo; y, (ii) que los docentes que se sienten varados tengan buen desempeño pues cuentan con la seguridad de ser reasignados si así lo desean.

La ventaja de esta propuesta es que permite la autoselección de acuerdo con motivos personales imposibles de prever por una norma. Los docentes que deseen permanecer en la zona tomarán la bonificación monetaria luego de una evaluación, y los docentes que aspiren a vivir junto a su familia en una zona urbana tendrán la oportunidad de ser reasignados.

La propuesta reconoce la importancia de mantener docentes calificados en las zonas de condiciones especiales, en particular docentes bilingües y con experiencia de manejo de aulas multigrado. Por ello, las modificaciones sugeridas incluyen la opción de recibir paquetes de bonificaciones monetarias y no monetarias que resulten atractivos para los docentes.

La aplicación de la propuesta requiere de un sistema de planillas del sector educación a nivel nacional ordenado, transparente y actualizado. Ello implica, entre otros cambios, la simplificación de la estructura de remuneraciones, la mejora de los sistemas de información de listas y registros de los docentes y colegios de todo el país y la mejora del sistema administrativo de manejo de los sistemas de bonificaciones y de remuneraciones docentes en general.

Para poner en práctica las medidas propuestas se requiere, además, de una norma con rango de ley que modifique los artículos puntuales de la Ley del Profesorado en lo que se refiere a nombramiento y remuneraciones. Adicionalmente, se requerirá la modificación de los aspectos relevantes contenidos en el Reglamento de la Ley del Profesorado y de la expedición de normas reglamentarias sobre los nuevos procesos de nombramiento, evaluaciones y reasignaciones. Asimismo, sería necesario eliminar el actual sistema de bonificaciones también con una norma con rango de ley.

Propuesta paralela a la carrera docente

La experiencia de la reforma de la salud básica ofrece otro modelo que podría ser aplicado de manera progresiva en las escuelas de zonas especiales. En el sector salud se llevó adelante una transferencia progresiva de los establecimientos de salud básica (postas y puestos) a entidades integradas por representantes de la comunidad, con un gran margen de autonomía administrativa pero con claros compromisos de gestión. A continuación se describe la experiencia de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) para luego discutir su posible aplicación al sector educación.

La ejecución de un esquema similar al de los CLAS en el sector educación implicaría la conformación de consejos con participación de la comunidad que asuman la conducción administrativa de las escuelas rurales. El Estado proporcionaría la infraestructura, materiales y

los recursos necesarios para pagar las remuneraciones de los docentes. Los consejos se encargarían de contratar directamente a los docentes, de controlarlos, evaluarlos y fijar sus remuneraciones. En el capítulo 5 se destacan los aspectos más importantes y las dificultades de la aplicación de este tipo de programa para la mejora de la escuela rural.

INTRODUCCIÖN

El 1 de octubre de 1999, mediante contrato por servicios de consultoría, el Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) del Ministerio de Educación (MED) encargó al Instituto Apoyo la elaboración de un estudio sobre alternativas para la optimización del sistema de bonificaciones a plazas docentes rurales y otras condiciones especiales.

De acuerdo con los términos de referencia, el objetivo general del estudio es “optimizar el sistema de bonificaciones económicas ligadas a las plazas magisteriales rurales y otras condiciones especiales”. Los términos de referencia establecen que dichas condiciones especiales pueden ser geográficas (altura, zona de frontera, rural o de selva), relacionadas con el tipo de población (zona bilingüe o multicultural) o zonas que requieren docentes con capacidades especiales (por ejemplo, hablar la lengua de la zona).

Tomando en cuenta el objetivo general, el Instituto Apoyo ha definido los siguientes objetivos específicos para el presente estudio:

- Identificar los criterios que sirvan para calificar las zonas “de condiciones especiales”, es decir, las que generan disconformidad entre los docentes con su lugar de trabajo.
- Proponer un sistema de bonificaciones pecuniarias y no pecuniarias que sirva a los siguientes objetivos:
 - Elevar el grado de bienestar de los docentes que se desempeñan en zonas apartadas, de manera que éstos estén más conformes. Se asume que un incremento en el bienestar y en la conformidad de los docentes redundará en un trabajo más motivado y un mejor desempeño, lo que elevará la calidad de la educación rural.
 - Hacer más atractivas las plazas en zonas de condiciones desfavorables, de manera que profesionales más capaces deseen ir y permanecer en tales lugares.
 - Corregir o sustituir el sistema actual, buscando una mejor asignación de recursos y mayor equidad.

El presente informe se encuentra dividido en cinco capítulos. En el capítulo I se define un marco conceptual de referencia sobre los puntos más importantes que se tratan en la teoría económica respecto de los incentivos y la información, con el fin de entender las alternativas que se podrían enlazar para generar las condiciones en las que los docentes se desempeñen adecuadamente en zonas rurales y de condiciones especiales y a su vez vean a este tipo de zonas como alternativas de trabajo. El segundo capítulo incluye un diagnóstico legal e institucional sobre la carrera docente y el sistema de remuneraciones. Con este capítulo se busca, primero, aclarar la forma de funcionamiento del actual sistema laboral y remunerativo desde un

punto de vista legal, administrativo y económico para poner en contexto los problemas puntuales de los docentes que se desempeñan en zonas especiales. El tercer capítulo describe la metodología empleada para realizar el estudio. El cuarto contiene el análisis de los resultados de las encuestas y de los grupos focales en lo que se refiere a las condiciones especiales del lugar de desempeño que generan disconformidad en los docentes, a las compensaciones monetarias y no monetarias que los docentes demandan por dichas condiciones especiales y a las simulaciones para conocer el número de docentes que serían beneficiados con el sistema de bonificaciones propuesto y el costo de éstos. El último capítulo es un resumen del contenido del informe y presenta la propuesta de reforma.

CAP TULO I

MARCO CONCEPTUAL

La teoría económica supone que las personas actúan de manera racional, buscando su bienestar dentro de las oportunidades disponibles y las restricciones existentes. En el campo de las restricciones que enfrentan, tal vez la más importante tiene que ver con el conjunto de normas que regulan su comportamiento y que definen el sistema de incentivos ante los cuales las personas van a reaccionar. Adicionalmente, las decisiones de un individuo se ven afectadas por la información con que cuenta, su capacidad y los recursos de los que disponga¹.

Como parte de este análisis, dos de los componentes más importantes que regulan las acciones de las personas son:

- las restricciones e incentivos que éstas enfrentan, los que pueden ser administrados por la política económica para hacer que actúen de una forma que se considere adecuada o deseada; y,
- la disponibilidad de información con que cuentan las personas al momento de tomar las decisiones.

Ambos componentes pueden usarse para buscar un objetivo similar: que la decisión que tome la persona sea económicamente eficiente. En la teoría económica, el análisis de estos dos componentes se basa en dos ramas diferentes de ésta: la teoría de incentivos y la teoría de la información.

1 TEORÍA DE INCENTIVOS

Para que la remuneración constituya un adecuado incentivo para los trabajadores que se desea reclutar y mantener, ésta debería reflejar el costo de oportunidad de esos trabajadores, por lo que debe ser comparable con las remuneraciones ofrecidas por el sector privado². Ello es casi imposible en el sector público, donde tradicionalmente, y con el fin de garantizar aspectos tales como la transparencia y equidad en las remuneraciones del servicio civil, se tienen escalas rígidas que fijan un básico por categorías de trabajadores. La rigidez de las escalas remunerativas impide establecer incentivos adecuados y fomenta la falta de competitividad entre los servidores. Esto es reconocido por las propias políticas remunerativas, que intentan paliar los efectos negativos con la introducción de una gran variedad de pagos diferentes del sueldo básico, que puede separarse en dos grandes grupos: los suplementos remunerativos y las bonificaciones por rendimiento. Los primeros se utilizan para compensar condiciones especia-

1 Véase Spence, A. M. y R. Zeckhauser: "Insurance, Information and Individual Action", en *American Economic Review*, 1971, pp. 380-387; y Arrow, K.: *Essays in the Theory of Risk Bearing*. Chicago: Markham, 1970.

2 Reid, Gary: *Public Sector Human Resource Management*. World Bank, 1994.

les en las que el trabajador deba desempeñar sus labores o para premiar ciertas condiciones personales, buscando alentar ciertos comportamientos. Las bonificaciones por rendimiento buscan un mejor desempeño laboral, en un esquema que supone la constante evaluación del trabajador. Los dos tipos de incentivos pueden ser monetarios (pagos adicionales a la remuneración básica) o no monetarios (concesión de años de servicio en el cómputo, facilidades administrativas, vivienda, oportunidades de capacitación, etcétera).

LOS SUPLEMENTOS REMUNERATIVOS

Con este tipo de pagos, lo que se hace normalmente es identificar las variables que se considera necesario compensar para luego definir un monto de pago por cada uno de estos conceptos. Los ejemplos de estos pagos son numerosos y variados:

- Pagos por tareas o funciones especiales, que se asignan a los cargos de responsabilidad o importancia: función fiscalizadora, función directiva, etcétera.
- Pagos por condiciones personales, que se otorgan por reconocer habilidades o para premiar o alentar ciertos comportamientos; por ejemplo, bonificaciones por estudios superiores, bonificaciones por antigüedad.
- Pagos por trabajos adicionales, que pueden expresarse en reconocimiento de horas extras o bonificaciones por labores adicionales.
- Pagos por condiciones especiales para compensar situaciones desfavorables que desalentarían a los buenos trabajadores de postular o permanecer en tales lugares, que serían las bonificaciones por desempeño en zonas rurales o apartadas.

En la práctica, siempre existirá la posibilidad —y las presiones de otros grupos de trabajadores— para crear nuevos conceptos para bonificar³, y será difícil determinar las características de la persona o cargo que sean verdaderamente relevantes para bonificar o premiar. De ese modo, la estructura de la remuneración se puede complicar al punto de que en el balance no quede claro lo que se quiere alentar, premiar o compensar. Los suplementos remunerativos serán entonces una columna más en la estructura de la remuneración, sin mayor significado para el trabajador.

BONIFICACIONES POR RENDIMIENTO

Las bonificaciones por rendimiento son una manera de estimular un mejor desempeño en el trabajo de los docentes. Existen sistemas que intentan combinar las bonificaciones por rendimiento con los suplementos por zonas desfavorables. En ellos se otorgan ventajas (puntajes ponderados diferenciados y factores de expansión o puntos extras) en la calificación del rendimiento para los trabajadores que se desempeñan en las zonas seleccionadas.

En el campo de la educación pública, los argumentos que generalmente se presentan para justificar las bonificaciones por rendimiento son los siguientes:

- Los docentes que trabajan en sistemas que bonifican el rendimiento se encuentran más motivados para realizar su trabajo.
- Los docentes que trabajan en sistemas que bonifican el rendimiento muestran un mejor desempeño.
- La calidad de la educación se eleva cuando los docentes trabajan más motivados y muestran un mejor desempeño.

Estas bonificaciones también son objeto de ciertas críticas. Entre éstas cabe destacar la de Vegas, Pritchett y Experton (1999), quienes ponen énfasis en el efecto negativo que este tipo de bonificación puede tener para la moral y la motivación de los docentes que no alcanzan a ser beneficiados, cuestionando, además, que puede ocurrir que muchos docentes no cuenten con la capacidad física para desempeñarse apropiadamente.

3 De acuerdo con Vegas, Pritchett y Experton ("Attracting and Retaining Qualified Teachers in Argentina: Impact of the Structure and Level of Compensation". Documento de base para la conferencia "Teachers in Latin America: New Perspectives on their Development and Performance". San José, Costa Rica, 28-30 de junio de 1999), "Los límites son fijados por la imaginación de los responsables en cuanto a determinar la política salarial".

A pesar de las críticas, es importante señalar que la mayor parte de países que se encuentran en proceso de modernización de sus aparatos estatales recurren a las bonificaciones por rendimiento como un instrumento importante para mejorar la eficiencia y productividad de sus servicios, en todos los ámbitos. La mayor dificultad que enfrentan estos procesos son los problemas de implementación, que es costosa y lenta. Se requiere del establecimiento previo de objetivos, metas y estándares de desempeño que hagan posible que la evaluación de los docentes sea objetiva e incuestionable y de autoridades idóneas que apliquen el sistema evitando la arbitrariedad y el favoritismo, que son los mayores peligros de estas políticas.

2. TEORÍA DE LA INFORMACIÓN⁴

Usando la teoría de la información se puede analizar la problemática del docente desde otra perspectiva: la asimetría de información entre el docente y su empleador con respecto a las características del primero y el control (o monitoreo) de su desempeño. El problema se genera debido a que en ambos casos una de las partes, el docente, tiene mejor y mayor cantidad de información que la otra, el empleador, que en este caso es el Ministerio de Educación. En este campo, la literatura define el problema con el nombre "principal-agente", donde el principal es el "actor" que delega funciones a un agente. El problema es que la estructura de incentivos no necesariamente motiva al agente a revelar su información y a comportarse según el interés del principal.

En este contexto, el problema se centra en la asimetría de la información, que puede manifestarse a través de distintas formas: características escondidas de los docentes (es decir, información que no se conoce sobre ellos y que refleja sus capacidades) y acciones escondidas que se refieren al comportamiento no observable de los docentes y que pueden no coincidir con los intereses del principal (Ministerio de Educación, Estado o sociedad).

La teoría de la información distingue dos tipos de problemas que son consecuencia de la existencia de información asimétrica y objetivos incompatibles: el riesgo moral (*moral hazard*) y la selección adversa (*adverse selec-*

tion). En el primer caso, el principal (Ministerio de Educación) debe generar los incentivos correctos para que el agente adopte las acciones correctas. El problema es que los docentes pueden esconder sus acciones debido a las dificultades que enfrenta el ministerio para monitorear y controlar sus acciones. A las situaciones en las que los docentes toman acciones "equivocadas" se les denomina riesgo moral (*moral hazard*)⁵. En este sentido, los programas de rendición de cuentas que trasladan la responsabilidad del control del trabajo de los docentes a instancias de gobierno menores como el municipio o la gobernación, han demostrado brindar buenos resultados⁶ para controlar que el docente cumpla con las funciones por las que se le está pagando, como asistir al colegio, cumplir con los horarios y contenidos de los cursos, entre otras. También mecanismos salariales que premien el mejor desempeño o penalicen un mal desempeño pueden evitar problemas de riesgo moral.

En el segundo caso, problema de selección adversa, existen diversos tipos de agentes (de diferente "calidad"), o potenciales docentes en este caso, y algunos de ellos (los de menor calidad relativa) tratarán de ocultar información al principal (Estado o Ministerio de Educación) al momento de la contratación, por ejemplo con el objetivo de lograr mejores salarios o posiciones. Debido a ello, el principal no será capaz de reconocer el tipo de docente o estudiante que selecciona y sólo podrá ofrecer un salario o condiciones de trabajo uniformes que reflejarán las características promedio de los

4 Véase Spence, Michael: "Job Market Signaling", en *Quarterly Journal of Economics*, pp. 355-374 y Milgrom, Paul y John Roberts: *Organization and Management*. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

5 Ello supone que los objetivos de los docentes no se corresponden con los del Estado o Ministerio de Educación; esto es, prefieren trabajar menos, por ejemplo, antes que esforzarse por mejorar la educación de sus alumnos cuando se les compensa adecuadamente.

6 Por ejemplo el caso de Brasil y los Consejos Escolares o Chile y el sistema de administración descentralizada hacia los municipios (véase Savedoof, William D.: "Social Services Viewed through New Lenses: Agency Problems in Education and Health in Latin America". Washington D.C.: BID, 1998. Documento de Trabajo R-318).

estudiantes. Así, serán los docentes de menor "calidad" relativa los que se sentirán más atraídos por las condiciones de contratación ofrecidas, con lo que se genera el problema denominado *selección adversa*.

En la actualidad existen algunos indicios de la presencia de un problema de selección adversa en el sector de docentes públicos. Entre éstos se puede mencionar la constatación de que las facultades de Educación de las universidades exigen menores puntajes que otras facultades para el ingreso, lo que estaría reflejando que esperan atraer estudiantes de menor nivel relativo. Existen indicios también de que las personas que estudian la carrera de Educación tienen un nivel socioeconómico promedio más bajo que los de muchas de las otras carreras, lo que se puede asociar a menores niveles de rendimiento. El hecho de que la carrera de Educación atraiga a estudiantes de "menor calidad relativa" se reflejaría también en los bajos resultados de los concursos de plazas. La teoría identifica dos mecanismos de solución para estos problemas que se diferencian principalmente en la parte que toma la iniciativa para solucionar el problema.

El primero se denomina señalización (*signaling*). En este caso es el docente el que busca demostrar que es "bueno" (estudiando más cursos, en mejores instituciones, mediante sus notas, entre otras alternativas). En el segundo caso, es el principal el que genera los mecanismos para poder identificar a los docentes "adecuados" en el denominado mecanismo de selección (*screening*).

En el caso del *screening*, el principal genera un mecanismo que le permite averiguar las características de los agentes y puede escoger a aquellos que realmente necesita o compensar a cada agente de acuerdo con sus capacidades reales. Entre las alternativas de mecanismos para

seleccionar e identificar las características de los agentes se encuentran los *tests* o pruebas para evaluar a los docentes, cursos previos que se pueden organizar para contratar al personal que mejores resultados obtenga, entre otras. Sin embargo, cabe mencionar que todos los mecanismos existentes tienen problemas y pueden arrojar resultados equivocados.

En el caso del *signaling*, por el que el agente busca dar señales que muestren su tipo (o "calidad"), para que el mecanismo funcione, es decir, para que las señales que ofrece el agente sean creíbles, se deben cumplir dos condiciones:

- Condición de autoselección: Esta condición está asociada a que cualquier alternativa que pueda generar un agente de "menor calidad relativa" es más costosa que no hacer nada. Implica que las señales (por ejemplo, más años de educación o mejores notas) que se pueden adoptar sean tales que a los agentes de menor "calidad relativa" no les convenga o no puedan obtenerlas aun sabiendo que podrían engañar sobre su tipo al principal. Así, obtener la señal debe ser costoso en términos de esfuerzo, tiempo o dinero para dichos agentes de menor "calidad relativa".
- La señal deberá ser un buen indicador de la productividad o calidad del agente.

El cumplimiento de estas dos condiciones es bastante difícil. Por ejemplo, en el caso de la docencia no existe un consenso respecto de cuál o cuáles son los indicadores de calidad del docente. Así, ¿son un mayor número de años de estudio o mejores notas un buen indicador de la calidad del docente o estudiante?

En los casos en los que los métodos de solución no funcionan de forma separada, es posible generar mecanismos combinados de *screening* y *signaling*. Por ejemplo, se puede exigir requisitos a los docentes postulantes a un trabajo, como estudios de posgrado o determinadas notas mínimas. Adicionalmente, la compensación salarial o los ascensos podrían estar asociados a controles anuales para medir el nivel del incremento salarial que debe recibir cada uno de ellos⁷. De esa manera se consigue atar la solución a la falta de información de las características escondidas a in-

7 México es uno de los países que ha instaurado uno de estos programas (Carrera Magisterial) desde 1994, con la particularidad de que es un sistema alternativo y voluntario al sistema normal docente pero que para 1997 ya contaba con el 50% de la fuerza docente mexicana (véase Velásquez Castañeda, Víctor Manuel: *El sistema de evaluación del Programa de Carrera Magisterial. Principales aciertos y dificultades*. México: Secretaría de Educación Pública: Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Dirección General de Evaluación, 1996).

dicadores de *signaling*, como serían los años de estudio o los grados obtenidos, y a indicadores de *screening* como son las pruebas anuales que determinen los aumentos salariales.

3 EXPERIENCIA INTERNACIONAL

El análisis de experiencias internacionales es importante porque permite identificar algunas lecciones de los casos exitosos y las fallas o problemas que pueden haber surgido en otros casos.

En este acápite se presentará una revisión de los siguientes casos: México, Brasil, Guatemala y Colombia, por ser considerados como los más relevantes para el presente estudio.

MÉXICO

Desde 1993, México está aplicando un sistema de remuneraciones a docentes basado en el vínculo entre el conocimiento del contenido y los resultados académicos. Así, se aplican pruebas estandarizadas para medir el aprovechamiento escolar de los alumnos cuyos maestros participan en la carrera magisterial (CM). Adicionalmente, los docentes que toman parte en este programa tienen que rendir una evaluación anual global y de esta manera sus incrementos salariales son vinculados a los resultados de dichas evaluaciones. Éstas se basan en: evaluaciones de desempeño de docentes, experiencia profesional, logros educacionales, terminación de cursos acreditados para actualización de experiencia y años de experiencia docente⁸. La CM implica la participación y movilidad de un gran número de personas e instancias a nivel estatal y nacional. El programa (CM)⁹ es voluntario para docentes de colegios primarios y secundarios.

Dicho programa representa un sistema de estímulos para los profesores mexicanos de educación básica, y tiene el propósito de contribuir a elevar la calidad de la educación. El sistema se basa en el otorgamiento de estímulos a los maestros que realizan su labor con mayor eficiencia, el reconocimiento y apoyo a la profesionalización de los maestros y el mejoramiento de sus condiciones laborales y de vida.

El programa de CM tiene cuatro metas:

- Fortalecer la asistencia a cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio.
- Reconocer la constancia en el desempeño del docente y su preparación profesional. El reconocimiento es hacia el trabajo de los mejores maestros mediante la entrega de estímulos económicos.
- Promover el arraigo del docente, con especial énfasis en los docentes que trabajan en zonas de bajo nivel de desarrollo.
- Propiciar una mayor participación del docente, tanto en el centro educativo como en la comunidad donde presta sus servicios.

Entre los requisitos que los docentes deben cumplir están:

- Enseñar a un grupo de alumnos de primaria o secundaria, sumado a la necesidad de que sus alumnos sean evaluados en el indicador de aprovechamiento escolar. Este indicador es de gran importancia y hace referencia al nivel de dominio de los conocimientos adquiridos por los alumnos, como resultado de su formación en la escuela; se evalúa mediante un examen que aplica la autoridad educativa al final del ciclo escolar.
- No ausentarse en forma injustificada por quince días hábiles o más. Si esto ocurriera no podrá participar en ese año. Lo mismo se aplicará a los docentes que dejen de enseñar a un grupo de niños por cambio de actividades.

La CM es un sistema de promoción horizontal que otorga un estímulo económico a los docentes que obtienen los puntajes más altos en la evaluación global. El sistema está

8 Factores del sistema de evaluación del Programa de Carrera Magisterial: (i) antigüedad; (ii) grado académico; (iii) preparación profesional; (iv) cursos de actualización y superación profesional; (v) desempeño profesional; (vi) aprovechamiento escolar; (vii) desempeño escolar; y, (viii) apoyo educativo.

9 Programa Nacional de Carrera Magisterial: Una alternativa de estímulo para los maestros mexicanos. Sitio web Ministerio de Educación de México.

integrado por cinco niveles de estímulo: A, B, C, D y E. Una vez incorporados, los docentes pueden promoverse al nivel inmediato superior, lo que implica un desarrollo más eficaz de su trabajo y reconocimientos económicos cada vez más altos¹⁰.

El programa ha logrado promover en los docentes el interés por mejorar su labor cotidiana, su preparación, así como una mayor superación docente. Uno de los principales logros del programa ha sido contribuir a generar una cultura de la evaluación de los docentes. Los profesores incorporados al programa se esfuerzan por mejorar el servicio educativo y promueven una educación de mayor calidad en sus alumnos. Se calcula que se han incorporado al programa alrededor de 650 000 plazas docentes y se han logrado 109 135 promociones¹¹.

A mayo de 1997, las diferencias salariales en los estímulos que se otorgan, para el caso de los ingresos mensuales de maestros primarios del Distrito Federal, van desde el 28,5% hasta el 224,0%¹².

Paralelamente a la CM (1993), en enero de 1995 el Gobierno de la República Mexicana presentó el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, en el que se establecían los objetivos, estrategias y acciones que orientarían la gestión educativa de ese período. El programa señaló como los principales desafíos del sector para el año 2000 la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación¹³.

Para lograr estas metas, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 establece una serie de estrategias y acciones fundamentales:

- Fortalecer y ampliar el alcance de los programas compensatorios dirigidos a niños de las escuelas con mayores rezagos, y participar en la puesta en práctica de estrategias multisectoriales de combate a la pobreza extrema, en coordinación con las autoridades de salud, nutrición y desarrollo social, entre otras.
- Poner a prueba y actualizar permanentemente los planes de estudio, con el fin de elevar la calidad de la enseñanza que se imparte.
- Difundir información entre maestros y padres de familia sobre los propósitos educativos que se persiguen en cada grado y nivel.
- Formar y actualizar permanentemente a los docentes.
- Contribuir a la creación de una auténtica cultura de la evaluación entre los diversos agentes involucrados en el proceso educativo.
- Alentar un trabajo más articulado y corresponsable entre los alumnos, directivos, supervisores escolares y la comunidad.
- Avanzar en la descentralización de los servicios de construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios educativos.
- Usar intensivamente los medios de comunicación masiva y el manejo de información como recursos para llevar los servicios educativos a la población que carece de ellos.

Este programa considera que la población indígena y las diversas etnias y culturas del país son importantes para continuar avanzando en la construcción de un sistema de enseñanza bilingüe e intercultural que, al tiempo que respete las identidades particulares de cada cultura, ofrezca a la población escolar oportunidades educativas para vincularse en condiciones más ventajosas con su entorno y con el resto de la sociedad.

La educación bilingüe parte del reconocimiento y el estímulo de la capacidad para escribir y leer en la propia lengua indígena, como recurso didáctico y elemento de la revaloración de la identidad cultural de esta población. Se la educa también en el manejo competente de la lectoescritura del español, por ser éste el idioma de uso generali-

10 El salario de los docentes de educación básica está compuesto por dos tipos de percepciones. El primero es el que recibe el docente mes a mes y está formado por ocho conceptos. El valor de estos conceptos depende, a su vez, de las funciones que el trabajador desempeñe (es decir, de su categoría) y de la zona económica en la que se localice su centro de trabajo. El segundo está formado por los siguientes conceptos: aguinaldo, prima vacacional o bonos por el día del maestro e inicio de cursos.

11 Sub Secretaría de Planeamiento y Coordinación: *Perfil de la educación en México*. México, 1999.

12 PREAL, mejores prácticas. Carrera Magisterial. México. Sitio web.

13 Sub Secretaría de Planeamiento y Coordinación, *op. cit.*

zados en el país. Se ha desarrollado un modelo de formación inicial para aspirantes a profesores indígenas bilingües. Éste busca garantizar la posterior profesionalización de dicho personal a partir de una adecuada selección y de un proceso de inducción a la docencia; con él los docentes adquieren las competencias básicas para atender educativamente a los alumnos en contextos de diversidad cultural y lingüística. Para los docentes en servicio, se ha planteado la modalidad de formación en el centro de trabajo, orientada hacia la reflexión y búsqueda de alternativas para los problemas y necesidades concretas que los docentes enfrentan en su práctica cotidiana.

Con la finalidad de que los niños que habitan en las localidades más pobres del país tengan oportunidades para realizar sus estudios básicos y logren concluir exitosamente su enseñanza, el gobierno promueve la aplicación de esquemas de apoyo diferenciados que atienden distintas necesidades y contextos de los alumnos. El instrumento fundamental para llevar a cabo esta tarea son los programas compensatorios.

Gracias a estos programas, en las zonas rurales e indígenas de todo el territorio nacional se distribuyen útiles y mobiliario escolar a los niños. Se estimula el arraigo y el trabajo de los docentes en clase y se capacita a los distintos agentes educativos: docentes, supervisores y directores. A estas actividades se suma la construcción y rehabilitación de los centros educativos.

La operación de estos programas ha contribuido a disminuir las condiciones adversas que impiden a los niños un adecuado aprovechamiento escolar y que dificultan el proceso educativo en las comunidades más marginales.

El reconocimiento de la labor y la presencia permanente del docente en las comunidades más aisladas y con las mayores carencias constituye otro aspecto importante de los programas compensatorios. Los padres de familia son los encargados de vigilar el desenvolvimiento de los docentes y de otorgar los estímulos correspondientes a los maestros.

A partir de 1997 los docentes que laboran en las escuelas multigrado reciben una capacitación especializada para desarrollar las

competencias docentes básicas y el dominio de la metodología requerida para trabajar integralmente con niños de diferentes edades y niveles de conocimientos. De este modo, los docentes adquieren las habilidades teóricas, técnicas y operativas suficientes.

Adicionalmente, los maestros vienen siendo habilitados para integrar proyectos escolares en los centros educativos, para acrecentar la capacidad de gestión de manera que les permita identificar y solucionar problemas de la administración y la operación escolar que con frecuencia limitan los alcances del aprendizaje de los niños.

Estos programas de compensación tienen la capacidad para auspiciar la formación de espacios donde los padres de familia pueden participar y así contribuir a mejorar las condiciones en las que sus hijos estudian. Se trata de que administren y decidan, previa capacitación, sobre el destino de los recursos que pueden emplear para mejorar la infraestructura de las escuelas, así como el otorgamiento de estímulos destinados a alentar la asistencia regular de los docentes en comunidades aisladas.

BRASIL

En 1982 se inició en Brasil un proceso de difusión de innovaciones en gestión escolar que se basó fundamentalmente en la implantación de tres categorías de innovaciones: (i) transferencia directa de recursos hacia los colegios; (ii) elección del director; y, (iii) creación de colegiados¹⁴. Estas innovaciones buscaban una gestión más democrática, participativa y descentralizada, dada la baja escolaridad de la población y la lenta expansión del sistema educativo. Entre las posibles razones de la elevada ineficiencia del sistema educacional destacan los problemas de gestión. Hay eviden-

14 El colegiado es una junta escolar compuesta por padres, maestros y representantes de la comunidad. Los colegiados tienen diversas responsabilidades que varían entre estados. Generalmente se encargan de administrar recursos para el mantenimiento de las escuelas y la adquisición de material de enseñanza. En algunos casos también eligen al director de la escuela.

cias de que el mal desempeño educacional en Brasil está más ligado a la ineficiencia en el uso de los recursos que propiamente al volumen de recursos utilizados¹⁵.

Las innovaciones de la primera categoría tenían por finalidad estimular la autonomía financiera de los centros educativos a través de la transferencia de recursos. Esto permite a los colegios decidir sobre la mejor forma de asignar sus recursos, responsabilizándose por hacerlo del modo más eficiente posible. Los recursos monetarios son transferidos directamente a la escuela que, consecuentemente, pasa a tener pleno conocimiento sobre su restricción presupuestal y la libertad para asignar estos recursos de la forma que juzgue más conveniente, a pesar de estar sujeta a ciertas restricciones. Estas son de dos tipos: no está permitido utilizar estos recursos para el pago de personal (salarios, bonificaciones u otros incentivos monetarios), y parte de estas transferencias están vinculadas a proyectos específicos que pueden ser tanto de iniciativa de la escuela como de la Secretaría de Educación. En este caso, los recursos sólo pueden ser gastados en actividades e insumos necesarios para el desarrollo de proyectos específicos¹⁶.

La segunda categoría está formada por las transformaciones en la gestión escolar ligadas a la designación del director del colegio. Los criterios exigidos para la elección del director son: (i) nivel de escolaridad; (ii) experiencia en el área de administración escolar; (iii) tiempo de magisterio o de servicio público; y, (iv) inclusión en el cuadro magisterial. Se introdujeron nuevos métodos para la selección del director de los centros educativos, que variaron desde concursos hasta métodos basados en elecciones en las cuales tanto funcionarios del colegio como los

padres de familia y alumnos mayores de 16 años tienen derecho de voto.

La tercera categoría está formada por las transformaciones dirigidas a organizar e institucionalizar una gestión participativa, en la cual se incluye a los docentes, funcionarios, padres de familia, alumnos y demás miembros de la comunidad local. Estas innovaciones conducen básicamente a la implantación de un colegiado o consejo escolar, órgano responsable de coordinar y evaluar las actividades pedagógicas, administrativas y financieras de los centros educativos. Es el encargado de fiscalizar el uso de los recursos financieros de la caja escolar, supervisar las inversiones en infraestructura, el movimiento de personal y el proceso de evaluación del desempeño de la escuela.

Sin embargo, estas tres innovaciones explican solamente la mitad de la modesta mejoría del desempeño educacional ocurrida en Brasil durante la década de los ochenta.

Debido a esto, el gobierno de Brasil continuó haciendo reformas en el sistema educativo. Así, en los últimos diez años ha dado importantes pasos en su sistema educativo desde uno de los más injustos e ineficientes del mundo a uno más equilibrado. En este período se han logrado impresionantes progresos en mejorar la eficiencia y calidad de la educación pública.

El objetivo principal del gobierno de Brasil es lograr que todos los niños reciban una educación de calidad y garantizar que todos los niños menores de 8 años tengan una educación de aceptable calidad antes del 2015. Para tal fin se identificó al docente como el determinante principal del resultado estudiantil. Por tal motivo, las siguientes iniciativas han sido tomadas en cuenta:

- Incrementar el salario de los docentes.
- Un nuevo plan de carrera que da mayor importancia al desempeño del docente (demanda mayor calificación y certificaciones).

Estas medidas han traído como consecuencia la reducción de la repetición estudiantil y están reduciendo la deserción escolar, particularmente entre los estudiantes de bajos ingresos y en las regiones pobres del

15 Paes de Barros, Ricardo y Rosane Mendonca: *El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña*. Washington, D.C.: BID, 1997. Documento de Trabajo R-301.

16 En general, los recursos son destinados a tres áreas: mantenimiento de edificios y equipo, materiales didácticos y materiales de consumo. Si bien el volumen de recursos transferidos varía según el estado, la meta es alcanzar los 300 dólares por alumno por año.

Brasil. Se ha identificado que las habilidades, la cultura y la motivación de los docentes son la base para disminuir los problemas de distorsión de edad-grado y el bajo aprendizaje de los niños.

Adicionalmente, se ha identificado que la baja calidad de los docentes y la prevalencia de las prácticas de enseñanza pobres son factores que continúan contrarrestando el progreso educativo. Existen también grandes diferencias en el desempeño de los estudiantes, dependiendo de la región donde se encuentren y del sistema escolar (privado, estatal y municipios) de dicha región.

GUATEMALA

En la actualidad Guatemala¹⁷ está aplicando el Programa Nacional de Autogestión (PRONADE), que se basa en la alianza de padres, maestros, autoridades educativas, líderes comunitarios y representantes de diferentes sectores.

Cabe destacar que este programa se inició con el proyecto piloto Sab bé (en Kaqchiek) en 1993, con la apertura de veinte escuelas de autogestión en Chimaltenango.

La misión de PRONADE es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural¹⁸ (aldeas, caseríos, parajes y cantones). Esto se logra dotando de recursos financieros a comunidades organizadas en comités educativos —COEDUCA—, los que administran el servicio escolar en forma descentralizada, fortaleciendo la autogestión comunitaria.

La primera alianza entre padres y maestros surge de la necesidad de descentralizar la administración de las escuelas en comunidades dispersas. PRONADE aparece como intermediario entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y los COEDUCA. Su aporte consiste en sistematizar y coordinar todo el proceso. Durante él se detecta la necesidad de contactar y contratar asistencia técnica y acompañamiento *in situ* para los actores locales, lo que representa la formación de una alianza con instituciones de servicios educativos —ISE¹⁹—.

Una de las fortalezas del programa radica en que la reflexión y análisis sobre las situaciones que afectan a las comunidades se

realiza entre las personas directamente afectadas. El desarrollo del programa local es acompañado por instituciones educativas de diversa naturaleza que se encargan de la capacitación en procesos de gestión y administración. Personal de PRONADE asume el monitoreo y supervisión local y central.

El desarrollo de alianzas para la autogestión educativa en Guatemala está contribuyendo a incrementar la cobertura con calidad en el área rural y a resolver el antiguo problema de nombramiento de maestros en forma centralizada. Tal es el caso de comunidades tan aisladas que aunque el ministerio firmaba varias veces nombramientos para ocupar esas plazas, el cargo nunca era ocupado. A pesar de contar con edificio escolar, no se conseguía que un maestro nombrado desde la capital fuera a dar clases hasta sus dispersas aldeas o no lograban retener a los maestros que llegaban hasta ellas.

Muchas veces los maestros eran nombrados a lugares lejanos de sus comunidades de origen, lo que castigaba su ya bajo salario con gastos de hospedaje, alimentación y transporte y repercutía en su asistencia regular a la escuela, por las dificultades de movilización para visitar a su familia y retornar al trabajo. Todo esto repercutía en el aprendizaje, ya que además de la falta de presencia constante del maestro se afectaba la pertinencia cultural pues, por lo regular, se trataba de docentes que procedían de diferentes departamentos, no conocían el idioma, las costumbres ni necesidades de las localidades adonde eran nombrados desde el nivel central.

PRONADE aplica una estrategia de descentralización que busca la participación de

17 Castañeda, Miriam y Eva Sazo de Méndez: *Alianzas entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural*. Guatemala, 1998.

18 La mayoría de estas regiones se han visto tradicionalmente postergadas del servicio educativo, entre otras razones por su dispersión y difícil acceso.

19 Instituciones participantes: empresas privadas, ONG, alcaldías, fundaciones locales o nacionales, organismos de cooperación internacional, fondos de inversión, asociaciones de investigación, organizaciones indígenas.

los padres de familia en la administración de las escuelas mediante:

- La contratación de maestros²⁰.
- La definición del calendario y horario escolar.
- La provisión de insumos educativos.

Cada COEDUCA cuenta con personería jurídica, lo que le permite administrar en forma descentralizada su servicio escolar con fondos asignados por el MINEDUC para contratación y pago de maestros de la comunidad o localidades cercanas y la provisión de los servicios previstos en el convenio.

Para asegurar la calidad y pertinencia cultural de la enseñanza se desarrolló un programa de actualización permanente destinado a todos los actores sociales que participan en la alianza, en especial para los docentes de las escuelas de autogestión. Otros beneficios del programa son que los miembros de la junta directiva del COEDUCA reciben capacitación en procesos de autogestión, administración de fondos, manejo de chequeras, presentación de liquidaciones y otras actividades afines.

Además, el programa asegura la pertenencia cultural de la escuela, ya que se cuenta con un maestro de la localidad o de otra cercana, que conoce el idioma, costumbres y otras características de la comunidad; y se promueven metodologías actualizadas, particularmente en la enseñanza de lectura, escritura y matemática; manejo apropiado de aula multigrado y grupos bilingües.

Los padres, además de apoyar el incremento de la cobertura escolar de los niños de su comunidad, pueden cooperar con el proceso de autogestión educativa y reducir el costo de supervisión a través de las siguientes acciones:

- Gestionar o proporcionar el local donde funcionará la escuela y adquirir el terreno donde podría construirse el edificio es-

colar. Además, cuidar que las instalaciones no representen peligro para los niños y que cuenten con condiciones higiénicas mínimas.

- Informar periódicamente a la comunidad del manejo de los fondos y la administración del servicio escolar.
- Planificar el calendario y horario escolar de manera que se asegure la asistencia y permanencia de los niños todo el año.
- Formular un plan de autogestión educativa anual para mejorar progresivamente la calidad de los servicios y controlar su ejecución.
- Aportar ideas y promover la interacción de personas de la comunidad.
- Administrar recursos en forma honesta y eficiente.

Los actores de las alianzas tienen las funciones específicas que se detallan en el cuadro de la página siguiente.

Logros del programa²¹

- En comparación con escuelas tradicionales, las escuelas de este programa logran una mayor retención de los alumnos en los primeros grados de la enseñanza básica.
- Los alumnos leen mejor.
- La mitad de los docentes trabajan con éxito en salas multigrado y se desarrolla una mayor interacción en pequeños grupos de alumnos.
- Los docentes aplican una metodología activa de enseñanza.
- Impacto positivo sobre la actitud de los padres respecto de la escuela y la enseñanza recibida por sus hijos.
- Estas escuelas disponen de una cantidad considerablemente mayor de material de instrucción.

Obstáculos importantes

- Dispersión y aislamiento de las comunidades rurales; éste es uno de los retos más importantes que hay que enfrentar para brindar el acompañamiento cercano y monitoreo necesarios para fortalecer y consolidar el proceso de autogestión.
- Resistencia de los sindicatos magisteriales y de algunos supervisores oficiales ha-

20 El presupuesto de PRONADE incluye el pago de salario de maestros de acuerdo con el incremento de cobertura establecido en las metas de 1996-2000. Es decir, el gobierno central fija la remuneración del maestro.

21 PREAL, mejores prácticas. Guatemala. Sitio web.

Actores de las alianzas	Principales funciones que cumple
MINEDUC	<ul style="list-style-type: none"> • Dicta las políticas de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación. • Transfiere fondos a la unidad ejecutora para pago de maestros y adquisición de útiles escolares. • Asigna fondos para la administración del programa. • Firma convenios con las ISE encargadas de proporcionar asistencia técnica a los comités educativos y la comunidad en general.
Unidad ejecutora (PRONADE)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica las políticas del MINEDUC. • Da los lineamientos generales para las escuelas de autogestión. • Determina los lugares que se cubrirán. • Califica a las ISE y evalúa su desempeño. • Evalúa los resultados del programa. • Asigna los recursos financieros y controla su ejecución. • Coordina con los actores que participan en las alianzas; supervisa y controla los procesos y los resultados del programa de autogestión: <ul style="list-style-type: none"> – Financiamiento a COEDUCA a través de transferencia de fondos del MINEDUC. – Asesoría a COEDUCA para la contratación de maestros. – Identificación, calificación y selección de ISE para identificar, organizar y legalizar COEDUCA. – Control y evaluación de resultados de los productos encargados a las ISE. – Coordinación con otras dependencias del MINEDUC.
ISE	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica comunidades sin servicio escolar e interesadas en ingresar al programa de autogestión. • Organiza y legaliza los COEDUCA. • Monitorea a las escuelas de autogestión, fase que incluye asistencia técnica en actividades de monitoreo, capacitación, evaluación y realimentación. • Coordina con autoridades locales de educación y autoridades civiles.
COEDUCA	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativas: contrata y paga a maestros; lleva registros contables y rinde cuentas al PRONADE; se encarga del mantenimiento y control de la escuela y sus inventarios; se responsabiliza por el control y asistencia del maestro y los niños; define el calendario y horario escolar, entre otros. • Operativas: se encarga de los traslados desde la municipalidad y distribución local de algunos insumos (textos escolares, ayuda alimentaria).
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Los educadores de las escuelas de autogestión reciben capacitación para formar equipo con el comité de padres y otros líderes para el funcionamiento del servicio escolar y participar en el desarrollo de otras actividades comunitarias relacionadas con la educación.

cia el programa de autogestión porque escapa a su control y tiene una organización no tradicional.

COLOMBIA

El Programa Escuela Nueva nació en Colombia en 1975 para dar respuesta a la problemática

rural, y es una alternativa para disminuir las deficiencias de la escuela rural tradicional. Las primeras escuelas experimentales estuvieron ubicadas en Pamplona (norte de Santander).

La Escuela Nueva fue organizada en 1975 y se desarrolló a partir de tres etapas:

- *Innovación local y departamental.* Con apoyo de la Agencia para el Desarrollo

Internacional, se instalaron 500 Escuelas Nuevas en tres regiones. En esta etapa, realizada entre los años 1975 y 1979, se diseñó el programa, se produjeron los materiales para docentes y niños y se establecieron procedimientos administrativos y financieros.

- *Implementación nacional.* Entre 1979 y 1986, el programa se llevó a 3000 escuelas con el apoyo financiero de las regiones, el Banco Interamericano de Desarrollo y organizaciones privadas de Colombia (Federación Nacional de Cafeteros y Fundación para la Educación Superior).
- *Universalización.* A partir de 1987 el programa se convirtió en uno de los pilares del plan nacional para erradicar la pobreza, coincidiendo con la política de descentralización en todo el país y llegó a aproximadamente las 30 000 escuelas.

Son dos las hipótesis fundamentales del Programa Escuela Nueva. La primera, que para introducir cambios en la educación del niño se necesita alterar e innovar la capacitación de los maestros, la estructura administrativa, además de la relación con la comunidad. La segunda, que el diseño de un programa innovador debe incluir estrategias que permitan ir expandiéndose²².

El programa Escuela Nueva es un sistema de educación primaria que integra en forma sistemática los diversos componentes del proceso educativo: estrategias curriculares, capacitación docente, seguimiento, administración escolar y comunitaria, con el fin de ofrecer el ciclo primario completo y producir mejoras cualitativas en la educación en sectores rurales apartados. Su estrategia incluye el aprendizaje activo, centrado en el alumno; currículo pertinente basado en la cotidianidad del niño; calendarios y sistemas de promoción y evaluación flexibles; relación más cercana entre la escuela y la comunidad; dotación a las escuelas de guías de aprendizaje y bibliotecas, y capacitación docente para mejorar sus prácticas pedagógicas.

El programa se caracteriza por:

- El uso de materiales de instrucción especiales para estimular la aplicación práctica de lo que se estudia en la vida comunitaria rural.
- El aprendizaje se realiza entre pares; los estudiantes mayores ayudan a los más jóvenes.
- Las escuelas tienen rincones de aprendizaje centrados en distintas áreas de conocimiento y una pequeña biblioteca.
- El diseño de actividades para involucrar a los padres.
- La formación de valores democráticos y participativos.
- La aplicación de criterios de promoción flexible, no automáticos.
- El trabajo con profesores especialmente capacitados.
- La adecuación del currículo a la realidad rural.

Los colegios Escuela Nueva son multi-grado; en ellos, uno o dos maestros se encargan de todos los grados de primaria. Los maestros son responsables de la enseñanza de los alumnos en los diferentes grados, dan al profesor mayor flexibilidad en las salas de clase para atender a los estudiantes que necesitan ayuda adicional y los textos de instrucción se convierten en una herramienta invaluable. Adicionalmente, esto también permite tener tiempo extra para dedicárselo al primer grado, cuyos alumnos están aprendiendo a leer y escribir.

Los objetivos de Escuela Nueva son transformar mediante una innovación educativa desarrollada por pedagogos colombianos las desventajas de la escuela rural (material escaso, aula única y uno o dos maestros para alumnos de edades y niveles diferentes) en una experiencia positiva, desarrollando en los niños la autonomía, la responsabilidad y el trabajo en equipo.

El programa se basa en los siguientes dos pilares:

- La capacitación docente. Se busca cambiar el papel del docente transformándolo en guía, orientador y evaluador de los procesos de aprendizaje, evitando gas-

22 Herrera, Martha Cecilia: *Modernización y Escuela Nueva en Colombia*, 1992. Serie Educación y Cultura.

tar tiempo innecesario en instrucciones rutinarias.

- La participación de la comunidad en actividades de la escuela.

La palabra clave del método es el *autoaprendizaje*, supuestamente posible gracias a las guías, que cubren matemática, ciencias naturales, ciencias sociales y lenguaje. Los estudiantes avanzan a su propio ritmo y progresan según sus capacidades y el tiempo de que disponen, deteniéndose en los temas que más les interesan o que les resulta difícil entender. Cuando llega la época de cosecha pueden ausentarse para ayudar a sus padres y retomar luego el curso donde lo habían dejado. Esto ha permitido reducir el número de repetidores y limitar la deserción escolar, un fenómeno corriente en las pequeñas comunidades rurales, donde la mitad y a veces hasta 75% de los niños no frecuentan la escuela o la abandonan al cabo de dos años.

La gran ventaja es que las guías pueden ser replicadas fácilmente por maestros con poca calificación y dan a los alumnos un gran margen de autonomía. La capacitación de los profesores es un punto fundamental del sistema, pues deben aprender a aplicar un material educativo nuevo que estimula la participación de los alumnos y de la comunidad, y abandonar el papel tradicional del maestro autoritario y mero transmisor de conocimientos. Otro de los pilares de Escuela Nueva es que la enseñanza se adapta a la situación local y al modo de vida

de la comunidad. Los padres y otros miembros del pueblo participan regularmente en las actividades escolares, mejorando las instalaciones, aportando materiales didácticos e incluso asesorando al maestro en los cursos.

Diversas experiencias indican que Escuela Nueva ha hecho aportes significativos a la expansión de la educación rural, la reducción de la deserción escolar y ha tenido un impacto positivo significativo en los aprendizajes de los estudiantes. De hecho, los alumnos de esta escuela obtuvieron en 1998 mejores resultados que los de las escuelas urbanas de ciudades pequeñas²³. Se observa también que en estas escuelas la participación de la comunidad es significativamente superior a la encontrada en escuelas tradicionales y que los resultados positivos se han logrado a un costo unitario por estudiante semejante al de las escuelas tradicionales. Sin embargo, para mejorar los resultados de la Escuela Nueva es necesario considerar el salario de los profesores y sus condiciones de trabajo.

Por sus resultados en el mejoramiento de la práctica pedagógica y la motivación de los maestros, así como por sus logros en la cualificación de los aprendizajes de los niños, ha servido de referencia e inspiración en la definición de políticas educativas en varios países de la región.

23 PREAL, mejores prácticas. Proyecto: Escuela Nueva, Colombia. Sitio web.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO LEGAL INSTITUCIONAL

1 LA CARRERA DEL PROFESORADO SEGÚN LA LEY Y LA REALIDAD

El régimen laboral de los docentes está establecido en la Ley del Profesorado (Ley 24029, de 1984, modificada por la Ley 25212, de 1990) y su Reglamento (DS 19-90-ED del 19 de julio de 1990), aplicándose también de manera supletoria las disposiciones del DL 276 (1984), Ley de Bases de la Carrera Administrativa del Sector Público. Se trata de un sistema jerarquizado al que los profesores deben ingresar cumpliendo determinadas formalidades por el nivel más bajo de la carrera para ir ascendiendo a lo largo de su vida profesional, durante la cual gozan de estabilidad laboral absoluta en su puesto de trabajo.

EL RÉGIMEN ESTABLECIDO POR LA LEY DEL PROFESORADO

Las normas más importantes del régimen establecido por la Ley del Profesorado y su Reglamento son las siguientes:

Ingreso a la carrera docente

De acuerdo con la ley y su reglamento, el ingreso a la carrera se realiza por nombramiento luego de un proceso de evaluación a cargo de cada repartición desconcentrada del MED, que al momento de expedirse la ley eran las direcciones departamentales de educación. Cada

instancia encargada del nombramiento debía conformar un comité de evaluación, en los que tenía que participar un representante de las organizaciones sindicales. Estos comités evaluaban a los postulantes y resolvían los reclamos por los resultados.

Los órganos desconcentrados debían determinar las plazas vacantes para las cuales se realizarían nombramientos. Después de la evaluación se asignarían las plazas, para lo cual la ley dispone una ventaja para los postulantes que al graduarse hubieran ocupado los dos primeros puestos en el instituto superior: ellos deben tener preferencia para escoger la plaza disponible de su jurisdicción.

La ley dispone que las plazas a ser cubiertas con nombramientos son principalmente las ubicadas en las zonas rurales o urbanas de menor desarrollo relativo de la región de origen del profesor (artículo 34-L), entendiéndose que las plazas ubicadas en las zonas urbanas se cubrían de preferencia con reasignaciones a solicitud de docentes que ejercían en zonas del interior. De ese modo, la ley respondía a lo que ha sido la tradición en el magisterio nacional: los docentes ingresaban a la carrera ocupando primero y sólo por unos años las plazas disponibles en las zonas más apartadas, para luego solicitar su reasignación a centros urbanos.

Estructura de la carrera y los ascensos

La carrera docente reconoce cinco niveles (véase cuadro 1). El inicio se da en el Nivel I

Cuadro 1 Niveles de la carrera pública del profesorado para los docentes titulados	
Nivel	Tiempo mínimo de permanencia
I	5 años
II	5 años
III	5 años
IV	5 años
V	Indefinido

Fuente: Reglamento de la Ley del Profesorado (DS 19-90-ED).

del Área de la Docencia y concluye en el Nivel V de aquélla o del Área de la Administración de la Educación²⁴. Para un docente, la importancia de los niveles radica en que a cada nivel le corresponde una remuneración diferente y la posibilidad de asumir cargos más importantes (los cargos de director y subdirector requieren de docentes de determinado nivel). El nivel en el que se encuentra un docente depende principalmente de sus años de servicio, debido a que existen períodos mínimos de permanencia dentro de cada uno de éstos. El ascenso del Nivel I al Nivel II es automático después de cinco años de permanencia, mientras que los ascensos después del Nivel II se otorgan a solicitud de los docentes y de manera selectiva (artículo 43-L), previa evaluación del cumplimiento de requisitos tales como haber aprobado cursos de perfeccionamiento o de especialización (artículo 44-L), además de un tiempo mínimo de años de servicios. Según las normas, las evaluaciones para ascender deben realizarse en los meses

de setiembre y octubre, asignándose el nuevo nivel el 1 de enero del año siguiente (artículo 191-R).

Cabe señalar que la carrera es por niveles y no por cargo; por ello, los ascensos no implican un cambio de función. Para la ocupación de cargos directivos (director y subdirector de centros educativos) la ley establece un procedimiento por el cual, una vez declarados vacantes los cargos, se debe convocar a concurso, a cargo de un comité de evaluación, que debe llevarse a cabo en dos fases. En la primera fase, a realizarse en noviembre de cada año, tienen derecho a participar sólo los profesores del mismo centro educativo. En la segunda fase, a efectuarse entre febrero y marzo, participan los profesores en servicio procedentes de cualquier lugar del país (artículo 150-R).

El requisito del título pedagógico

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del Profesorado, sólo se permite el ingreso de profesores no titulados en las circunstancias en las que no se puede cubrir los puestos vacantes con docentes titulados (artículo 268-R). En tales casos, los docentes ingresan por "nombramiento interino", luego de una evaluación, que debe constar de una prueba escrita.

Los docentes no titulados con nombramiento interino se agrupan en cinco niveles, que se identifican con las letras "A" hasta la "E", en función del grado de estudios logrado (véase cuadro 2). De esa manera, los docentes que, habiendo terminado la carrera, todavía no han llegado a obtener su título profesional, pertenecen al grupo que se identifica con la letra "A" y se convierten en el grupo de mayor jerarquía dentro de éstos, mientras que aquellos que se desempeñan como docentes pero que sólo cuentan con secundaria completa tienen asignada la letra "E", que es la menor calificación que permite la ley a una persona reconocida como docente.

Aunque estos docentes no pertenecen a la carrera, gozan de casi todos los derechos contenidos en la Ley del Profesorado "que sean compatibles con su situación de docentes sin título pedagógico" (artículo 67-L), como por ejemplo vacaciones, reconocimiento de tiempo de servicios y otros²⁵. Estos docentes

24 Esta área involucra un ascenso adicional de los docentes que les permite llegar a desempeñarse como especialistas en educación, sistemas de estadística, inspección, investigación, planificación, racionalización y personal en los aparatos administrativos de la educación (Ministerio, Direcciones Regionales y USE). En la práctica, los mejores elementos son llevados a la administración de la educación para engrosar la burocracia.

25 El artículo 67 de la Ley declara expresamente que estos docentes tienen derecho a todas las garantías contenidas en el Capítulo IV del Título II, que contiene los derechos y deberes de los docentes pertenecientes a la carrera.

Cuadro 2 Niveles de la carrera pública del profesorado para los docentes no titulados	
Nivel	Estudios requeridos
A	Estudios pedagógicos concluidos
B	Título profesional no pedagógico
C	Estudios pedagógicos no concluidos
D	Estudios no pedagógicos del nivel superior educativo
E	Secundaria completa*

* Su contratación se da en caso excepcional y sólo en zonas rurales.

Fuente: Reglamento de la Ley del Profesorado (DS 19-90-ED).

tienen derecho a ser reubicados en las vacantes que se produzcan (artículo 67-L) y adquieren estabilidad laboral a los tres años de prestar servicios en zonas rurales, cinco en capitales de provincias y diez en Lima (artículo 271-R).

La diferencia principal entre los docentes no titulados y los titulados está relacionada con sus remuneraciones. Así, la mayor remuneración que puede recibir un docente no titulado es equivalente a la menor remuneración que puede recibir un docente titulado (que es la correspondiente al grupo ocupacional técnico de la administración pública, grupo de menor nivel que el Nivel I de los docentes con título). Existe el caso excepcional de los docentes bilingües²⁶ sin título, que pueden llegar a recibir una remuneración similar a la del Nivel I de los docentes titulados mientras enseñen en centros de educación bilingüe.

Una diferencia adicional que se encuentra entre estos dos grupos de docentes tiene que ver con las facilidades que se les brindan para su reasignación. El sistema establece más trabas para el movimiento de docentes no titulados. Así, sólo se pueden movilizar dentro del área rural después de tres años de servicios; a una capital de provincia después de cinco años de servicios; y, a Lima o el Callao, sólo después de diez años de servicios.

Los docentes no titulados que obtengan su título durante su servicio ingresan a la ca-

rrera al Nivel III si cuentan con más de catorce años de servicio y al Nivel II si cuentan con siete a catorce años de servicio. Las remuneraciones de estos docentes se regulan por una escala especial según los grupos establecidos por el artículo 278-R.

Reasignaciones

La reasignación es el cambio a otra área geográfica, manteniéndose el mismo nivel de la carrera. Según el reglamento, las reasignaciones tienen lugar siempre previa publicación de plazas vacantes (artículo 224-R). Salvo los casos de excepción²⁷, las reasignaciones siempre se realizan a solicitud del docente, de acuerdo con las siguientes causales:

- *Interés personal.* La aplicación de esta causal de reasignación requiere de la evaluación del expediente del docente. Si éste desea su traslado a una capital del departamento, requiere haber cumplido por lo menos tres años de servicios docentes. Si quiere ser reasignado a Lima o el Callao necesita contar con cinco años de servicios.
- *Unidad familiar.* Pueden recurrir a esta causal los cónyuges, los padres viudos o los hijos que son el sostén de padres ancianos o incapacitados que tengan como lugar de residencia uno distinto del de la plaza del docente. Se exige que el docente tenga un año de servicio en su puesto.
- *Razones de salud.* Esta causal procede en tres supuestos: cuando la enferme-

26 La ley define a un docente bilingüe como aquel "que, además del Castellano, domina la lengua vernácula de los educandos del Centro o Programa Educativo donde labora desarrollando programas curriculares de Educación Bilingüe".

27 Las reasignaciones que se efectúan sin pedido del docente son calificadas por las normas como excepcionales, y se dan por dos razones: (i) por racionalización, como consecuencia de un proceso de reestructuración, supresión o adecuación total o parcial del centro educativo; y, (ii) como medida disciplinaria, luego de un proceso administrativo contra los docentes que hayan provocado situaciones "que alteren el clima organizacional".

dad impide al servidor el desempeño del cargo en el lugar de origen y requiere atención médica permanente en el lugar de destino; cuando el docente ha hecho uso máximo de doce meses de licencia por la enfermedad y a pesar de ello requiere asistencia médica en un lugar distinto; y por necesidad de atención médica especializada del docente, cónyuge, hijos o padres. Esta reasignación puede tener lugar en cualquier época del año, previa calificación de las causas que la motivan, realizada por los médicos de los órganos de origen y de destino.

- *Evacuación de emergencia.* El reglamento señala que el profesorado “tiene derecho a reasignación por evacuación en casos de emergencia por causas de atención imposterizable de carácter político social y desastre de la naturaleza que ponen en peligro la integridad física del profesor”. Esta causal de reasignación fue pensada más para la emergencia política que para aquella motivada por causas naturales. El reglamento fue aprobado en 1990, cuando los docentes rurales de la sierra y ceja de selva eran víctimas del terrorismo.
- *Representación sindical.* Procede a solicitud de la parte interesada y a propuesta de la organización sindical.

El reglamento establece la prioridad que tiene la reasignación de los docentes que laboran en zonas de menor desarrollo relativo, de emergencia o zonas de frontera. Con el fin de atender prioritariamente estas solicitudes, se debe destinar anualmente 20% de las plazas (artículo 236-R).

Las normas reglamentarias expedidas por el MED ratifican estas disposiciones. La RM 1174-91-ED, Reglamento de Reasignaciones y Permutas, establece hasta 30 puntos adicionales para los docentes provenientes de zonas especiales. Esta norma señala un detallado procedimiento para realizar las asignaciones, en el que destaca la exigencia de realizar un acto público para adjudicar las plazas vacantes a los docentes solicitantes que fueron evaluados.

LAS MODIFICACIONES

Aspectos muy importantes del marco normativo establecido por la Ley del Profesorado y su Reglamento han sido modificados, aunque no de manera expresa, por el efecto de leyes posteriores y las distintas prácticas administrativas que se aplican en el interior del país.

Leyes posteriores

Las leyes que modifican la Ley del Profesorado y su Reglamento son principalmente las leyes anuales de presupuesto, que año a año contienen distintas normas que afectan de manera importante el sistema de nombramientos, ascensos y remuneraciones (véase cuadro 3). Las disposiciones contenidas en la ley anual de presupuesto tienen vigencia sólo durante un año. Así, nadie puede saber qué tipo de disposición contendrá la ley de presupuesto del siguiente año.

Por otro lado, el sistema de nombramientos ha sido afectado también por las sucesivas leyes que autorizan al MED para convocar directamente a concurso para la cobertura de todas las plazas vacantes disponibles, en un procedimiento distinto del establecido por la Ley del Profesorado. La expedición de estas leyes no es algo que ocurra de manera regular, pues responde a iniciativas del Congreso.

El cuadro 3 muestra las leyes expedidas en los últimos cinco años que tienen consecuencias sobre aspectos centrales del régimen de carrera docente.

Prácticas administrativas diversas

También alteran de manera importante este marco legal las distintas prácticas y normativas especiales que adoptan las direcciones de educación del interior del país, en muchos casos desconociendo el reglamento y las directivas del MED. Según los funcionarios del MED que fueron entrevistados, las divergencias se concentran especialmente en los procedimientos que se siguen para las reasignaciones y contrataciones temporales. Ello se debe a que la sede central del ministerio tiene una autoridad limitada sobre las direccio-

Cuadro 3
Relación de leyes expedidas en los últimos cinco años

Año	Leyes de presupuesto	Leyes de concursos y nombramientos
1994	Ley 26268: Se prohíben los nombramientos y reasignaciones en plazas vacantes en todo el sector público, pero se exonera expresamente el caso de los docentes.	Ley 26368 (20/10/94): Autoriza al MED a nombrar automáticamente a los profesores contratados y a convocar a concurso para nombrar docentes en las plazas restantes.
1995	Ley 26404: Se prohíben los nombramientos y reasignaciones en todo el sector público, pero se exonera expresamente el caso de los docentes. Se permite contratar a personal de guardianía, portería y limpieza para centros educativos. El Poder Ejecutivo regula por decreto supremo los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones y beneficios.	
1996	Ley 26553: Se prohíbe efectuar nombramientos y reasignaciones de personal, excepto por ascensos y reemplazo de cargos directivos vacantes. Se permite renovar contratos existentes con docentes y celebrar nuevos para los lugares donde resulten necesarios. Se permite contratar personal de guardianía, portería y limpieza para los centros educativos. El Poder Ejecutivo regula por decreto supremo los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones y beneficios.	
1997	Ley 26706: Se prohíbe efectuar nombramientos. Se permite la "celebración de contratos de personal" (contratar personal de manera temporal) sólo si se cuenta con el financiamiento correspondiente. Los docentes contratados al 31/12/96 pueden suscribir nuevos contratos a partir del 1/3/97. El MEF aprueba por decreto supremo los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones y beneficios laborales.	Ley 26815 (21/6/97): Autoriza al MED a convocar a concurso público para cubrir las plazas docentes orgánicas vacantes de centros educativos a nivel nacional. (Nota: Las plazas docentes orgánicas vacantes son las ocupadas por docentes contratados.)
1998	Ley 26894: Se prohíbe efectuar nombramientos y se repiten normas similares a las del año anterior. Se añade: las acciones de personal de todo tipo (ascensos, reasignaciones, etcétera) sólo pueden efectuarse considerando la asignación presupuestaria prevista sin generar demandas adicionales con cargo a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.	Ley 26974 (11/9/98): Autoriza al MED a convocar concurso público a nivel nacional para cubrir las plazas docentes orgánicas vacantes en todos los centros educativos del país.
1999	Ley 27013: Se prohíbe efectuar nombramientos y se repiten las normas citadas de la ley del año anterior. Ley 27209 (31299): Nueva Ley de Gestión Presupuestaria. Todos los reajustes e incrementos de remuneraciones se fijan por decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	Ley 27142 (18/6/99): Como la anterior, autoriza al MED a convocar a concurso similar al del año anterior para cubrir las plazas docentes orgánicas vacantes en todos los centros educativos del país.
2000	Ley 27212: Se prohíbe efectuar nombramientos y se repiten las normas citadas para el año anterior.	

nes regionales, como resultado de la situación indefinida del aparato estatal del interior del país en todos los sectores.

Las direcciones regionales de educación dependen presupuestalmente de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Los CTAR se crearon en 1992 como resultado de la intervención del Gobierno Central sobre los disueltos Gobiernos Regionales, que habían sido creados durante el proceso de descentralización ejecutado por el gobierno anterior. El proceso asignaba a los ministerios un papel estrictamente normativo para que los gobiernos regionales asumieran todas las funciones ejecutivas. Por ello, toda la organización del MED en el interior del país fue transferida y se desvinculó de la sede central. Los CTAR se crearon como organismos transitorios para administrar el aparato estatal del interior del país, y fueron adscritos al Ministerio de la Presidencia como medida provisional en tanto se definiera la estrategia de descentralización. En 1998, la Ley Marco de Descentralización, Ley 26922, dispuso la incorporación de los órganos desconcentrados sectoriales a los respectivos ministerios, por lo que toda la organización del sector educación del interior del país debía regresar al MED, para su control directo como órganos desconcentrados. Sin embargo, antes de que se inicie el proceso de transferencia, el Decreto de Urgencia 030-98 ordenó mantener las direcciones en el ámbito de los CTAR.

Actualmente los CTAR son regulados por el DS 010-98-PRES (1/8/98), norma que señala que las direcciones regionales sectoriales son "órganos desconcentrados del CTAR, responsables de ejecutar, orientar, supervisar y evaluar las acciones que en materia sectorial les corresponde asumir de acuerdo a ley" (artículo 30) y que "tienen relación técnico-normativa con los ministerios correspondientes y administrativa con el CTAR departamental de su ámbito". De acuerdo con ello, los directores regionales de educación son designados por resolución suprema del sector educación, entre una terna propuesta por el presidente del CTAR respectivo (artículo 27, g). En caso de que un presidente de CTAR no envíe una terna, el MED designa, por resolución ministerial,

a un director regional interino. Aunque el MED está facultado para remover a los directores regionales, debe actuar con cautela y consideración debido a la dependencia administrativa de la dirección regional frente al presidente del CTAR.

A continuación se describen las modificaciones más importantes en materia de ingreso, ascensos, reasignaciones y contratos.

Ingreso a la carrera

Las prohibiciones de nombrar nuevo personal contenidas en las leyes de presupuesto de los últimos años han cerrado el acceso a la carrera administrativa por la vía regular establecida por la Ley del Profesorado, que era el nombramiento en una plaza rural. Ahora los docentes sólo pueden ingresar a prestar servicios al sector público de la educación a través de contratos temporales o esperar que se convoque un concurso nacional e intentar el acceso directo a cualquier plaza.

Este sistema de ingresos a través de concursos esporádicos ha eliminado el camino por el cual los docentes entraban al servicio cumpliendo unos años de sacrificio en zonas desfavorables con la expectativa de ser trasladados de manera preferencial cuando solicitaran una reasignación. Los postulantes a los concursos pueden, si obtienen un buen puntaje, acceder a la plaza que elijan, aunque se ubiquen en capitales de provincias y departamento. Lo que ha ocurrido en todos los concursos es que se llenan primero las plazas urbanas y después las rurales, muchas de las cuales quedan vacantes y deben ser ocupadas por docentes contratados que por lo general son postulantes que no aprobaron el examen.

Los concursos se han llevado con gran transparencia y limpieza, así como los procesos de adjudicación de plazas que siguen luego de la evaluación. Así, en el último concurso se presentaron 110 000 postulantes para 23 000 plazas vacantes orgánicas (es decir, las plazas no ocupadas por nombrados), sin que se registren quejas ni protestas. El cuestionamiento a los concursos periódicos se refiere a las consecuencias de largo plazo de este método de captación de personal.

En particular, para los docentes rurales la realización periódica de concursos tiene un impacto negativo en dos aspectos. En primer lugar, los docentes rurales nombrados están impedidos de participar en ellos²⁸. En segundo lugar, los concursos ocasionan la suspensión de los procesos de reasignación, con el fin de que las autoridades de educación puedan efectuar un inventario de las plazas orgánicas vacantes. Todo ello contribuye a hacerlos sentir “varados”, como señalaron los docentes en los grupos focales.

Reasignaciones

A pesar de los esfuerzos de la sede central del MED para uniformar las reasignaciones a nivel nacional, cada dirección regional tiene sus propias prácticas y procedimientos. Así, el MED expidió la directiva 56-99-OAAE para regular la reasignación de docentes en todo el país en el año 2000, estableciendo el cronograma de fechas para la publicación de plazas, recepción de solicitudes, evaluación, etcétera. La directiva indica como base legal vigente para estos procesos las normas descritas en la sección anterior de este documento. Sin embargo, esta directiva no se ha cumplido en todos los lugares. En los grupos focales los docentes referían la existencia de irregularidades, como por ejemplo que las autoridades locales no realizan evaluaciones formales de las solicitudes de los docentes, sino que asignan las pocas plazas que quedan después de los concursos por favoritismo y otros criterios.

Ascensos

Las normas del sistema presupuestario de los últimos años no prohíben explícitamente los ascensos, pero los impiden. Requieren que cualquier reajuste o incremento remunerativo sea autorizado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dado que los ascensos implicarían un incremento remunerativo, éstos deberían ser autorizados por el MEF, lo que no ocurre pues el MED tampoco lo solicita.

Por otro lado, las directivas a través de las cuales el MEF instruye a todos los organismos del sector público sobre cómo formular

el presupuesto anual, indican que en materia de remuneraciones las previsiones para el siguiente año deben formularse sobre la base de la planilla de junio. Por tal razón, ni el MED ni los CTAR pueden contemplar el tema de los ascensos al momento de efectuar las previsiones presupuestarias.

Según lo informado por funcionarios del MED, algunos CTAR han intentado —sin éxito— obtener la autorización del MEF para efectuar ascensos. Otros han decidido promover ascensos a pesar de estas disposiciones.

Contratos temporales

Los contratos temporales no están contemplados por la Ley del Profesorado, pero existen por autorización de las leyes de presupuesto, que usualmente permiten la “realización de contratos de personal” para resolver de alguna manera los problemas generados por la prohibición de efectuar nombramientos que también las leyes de presupuesto introducen año a año como medida de austeridad en el gasto público.

Los profesores contratados, con título o sin él, se rigen por las condiciones establecidas en sus respectivos contratos. Estos profesores no tienen derecho a estabilidad laboral. Sus contratos son renovados anualmente y sólo si existe plaza presupuestada vacante que no pueda ser cubierta por un docente nombrado. Según los funcionarios del MED, la remuneración de los docentes contratados titulados es equivalente a la del Nivel I de los docentes nombrados.

Hasta antes de la expedición de la Ley 27257, los docentes contratados permanecían en la plaza por un año escolar, de abril a diciembre. Si había concurso y se nombraba un docente para la plaza ocupada por un contratado, el contrato no se renovaba. Si no

28 Este impedimento no está contenido en las leyes que autorizan al MED a convocar estos concursos, sino en las normas reglamentarias del concurso. Por ejemplo, la directiva 001-99-CN, que reguló el concurso autorizado por la Ley 25962 establece, en su sección 5.7, que “los docentes nombrados en cualquier lugar del país podrán postular únicamente a una plaza vacante de director o sub-director, no así a una plaza vacante docente”.

había nombramiento y el número de alumnos ameritaba el mantenimiento de la sección y la necesidad del docente, entonces se renovaba el contrato por el siguiente año. Sólo si el contrato era renovado el docente percibía la remuneración de enero a marzo. La Ley 27257 ordena la renovación automática de los contratos a partir del 1 de enero del año siguiente, con lo cual se resolvió el problema de las remuneraciones no pagadas durante el verano, pero se ha otorgado estabilidad a los contratados, tanto de zonas rurales como urbanas. Por ello, un efecto negativo de la norma es que dificultará las reasignaciones solicitadas de docentes rurales hacia zonas urbanas.

Las características del régimen de la carrera docente pueden resumirse en las siguientes:

- Improvisado, inestable e impredecible. El régimen laboral resultante no es producto de los planes y propuestas del MED, sino del manejo presupuestario del MEF y, en lo que se refiere a los nombramientos, de las iniciativas del Congreso. Ni los docentes ni las autoridades de educación saben si los nombramientos o contrataciones estarán prohibidos al siguiente año presupuestal y si se convocará o no a un concurso. Asimismo, la aplicación de ciertos aspectos del régimen es diversa según las prácticas administrativas que adopten las direcciones regionales.
- Poco transparente. La gran masa de docentes continúan utilizando la Ley del Profesorado y su Reglamento como referencia para conocer sus deberes y derechos, sin disponer de información correcta sobre los aspectos modificados y los alcances de los cambios. La práctica de legislar a través de derogaciones tácitas y directivas de limitada circulación puede tener la conveniencia de no generar protestas inmediatas entre los afectados. Sin embargo, es perjudicial para el largo pla-

zo, pues fomenta falsas expectativas y genera desaliento entre los docentes.

- Carente de racionalidad. La Ley del Profesorado, que requería de una profunda reforma, ha sido modificada en aspectos muy importantes, pero los cambios no han respondido a la instalación de una nueva racionalidad, que debería ser la introducción de mecanismos que alienten la competencia y el mejor desempeño laboral.

2 EL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO ²⁹

La literatura especializada identifica dos tipos de problemas centrales que generalmente se presentan en relación con los incentivos a los docentes³⁰:

- El bajo nivel remunerativo de los docentes, que impide reclutar a los mejores alumnos a la carrera de pedagogía y desalienta a la siguiente generación de jóvenes para elegir la profesión docente.
- La distribución uniforme de los salarios, que impide discriminar entre áreas de enseñanza y aplicar premios al mejor desempeño.

Estos dos problemas se registran en el Perú. Se calcula que el salario promedio de un docente es de 728,26 soles (211 dólares). Los docentes titulados reciben en promedio un salario más alto que los no titulados: 787,88 soles (228 dólares) y 668,64 soles (194 dólares) respectivamente. Las diferencias entre cada nivel remunerativo son poco importantes. Por otro lado, el sistema de remuneraciones no discrimina entre especialidades o áreas de enseñanza y tampoco contempla incentivos por mejor desempeño.

En esta sección se analiza el sistema remunerativo de los docentes del sector público. En la primera parte se examina cada uno de los conceptos que forman la remuneración según las disposiciones legales vigentes. En la segunda parte se discuten las remuneraciones que reciben los docentes desde un punto de vista económico, para luego señalar los pro-

²⁹ Un resumen de los conceptos remunerativos se encuentra en el anexo 4.

³⁰ Basado en Cohn, E.: "Methods of Teacher Remuneration: Merit May and Career Ladders, en Becker y Baumol, editores: *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. The MIT Press, 1996.

blemas administrativos y de aplicación que se registran en la realidad.

ANTECEDENTES

El régimen remunerativo de los docentes del sector público se enmarca en el sistema establecido por el DL 276, Ley de Carrera Administrativa, y su Reglamento. Además, la Ley del Profesorado (Ley 24029, de 1984), modificada por la Ley 25212 (19/5/90) y su Reglamento (DS 19-90-ED, del 27/7/90), contiene normas especiales para los docentes. Estas normas establecieron los beneficios remunerativos que corresponden a los servidores públicos en general y a los docentes en particular respectivamente. Sin embargo, normas posteriores variaron algunos de los conceptos, agregaron otros (en cuanto a monto o base de cálculo) y otorgaron incrementos remunerativos.

El DL 276 estableció el Sistema Único de Remuneraciones para todo el sector público, que, en cumplimiento del mandato constitucional vigente en esa época, se dirigía a homologar todas las remuneraciones del sector público. Esta homologación tiene dos aspectos. En primer lugar, se trataba de estandarizar las remuneraciones de todos los servidores del sector público de acuerdo con categorías similares. El otro aspecto de la homologación era la integración al haber básico de todos los conceptos remunerativos. Así, el DL 276 dispone que todos los trabajadores de un mismo nivel y categoría deben percibir una remuneración básica y bonificaciones iguales, excepto las fijadas por criterio de antigüedad, situación familiar o ciertas características especiales del cargo desempeñado (bonificación familiar, personal y diferencial). Como a la fecha de expedición del DL 276 las remuneraciones de los distintos grupos de servidores públicos comprendían muchos conceptos diferentes (existían bonificaciones por condiciones de trabajo, riesgo de vida y una serie de bonificaciones especiales por función), se estableció que la homologación debía ser gradual.

A partir de la vigencia del DL 276 las normas reglamentarias sobre remuneraciones e incrementos se sucedieron con objetivos y orientación contrarias. Por un lado, se apro-

baban decretos que pretendían cumplir con el proceso de homologación, para unificar el sistema remunerativo e imponerlo a todas las entidades del sector público, inclusive a las municipalidades. Por otro lado, y debido a la inflación y a los distintos grados de presión por incrementos remunerativos provenientes de diversos sectores, se aprobaban incrementos y bonificaciones especiales por función, que neutralizaban los intentos de homologación y simplificación de la estructura remunerativa de los servidores públicos. Así, en los períodos de inflación se otorgaron numerosos incrementos en forma de asignaciones que, al no elevar el haber básico, debían consignarse en la planilla en columna separada.

Por ello, el sistema remunerativo se hizo más complejo y poco transparente. La remuneración se compone de una serie de conceptos que son poco significativos en monto y que no constituyen la misma base de cálculo para otros beneficios, para pensiones y para descuentos en planilla. El grueso de la remuneración está comprendido en las bonificaciones especiales que aparecen en columnas separadas de la planilla. En 1991, luego de la hiperinflación y el ajuste económico, se realizó el último intento por ordenar y simplificar la estructura remunerativa. Sin embargo, en los años siguientes se aprobaron nuevas bonificaciones dirigidas a elevar o mantener el poder adquisitivo de los servidores públicos sin elevar el haber básico. La motivación de esta práctica es evitar que otros beneficios establecidos por la Ley del Profesorado y la Ley de Carrera Administrativa se eleven junto a la remuneración mensual: la bonificación personal, la compensación por tiempo de servicios (CTS), el subsidio por luto y la asignación por tiempo de servicio, son conceptos que fueron empequeñeciéndose con el transcurso del tiempo al calcularse sobre bases que no se incrementaron.

LOS FACTORES QUE AFECTAN LAS REMUNERACIONES

A continuación se describen las diversas situaciones que afectan las remuneraciones del personal del sector educación.

Nivel en la carrera magisterial³¹

La carrera magisterial de los profesores nombrados tiene cinco niveles, del I al V³². La remuneración básica y otros conceptos remunerativos, así como la mayor parte de incrementos, han sido establecidos sobre la base de los niveles de carrera magisterial.

La ley permite el nombramiento o la contratación de personal no titulado para desempeñarse como profesores o auxiliares. Este personal no titulado, sea nombrado o contratado, no pertenece a la carrera magisterial. La remuneración que le corresponde es regulada por una escala de cinco niveles (de E a A), según la instrucción alcanzada.

Situación contractual

Además del personal nombrado, que está incluido en la carrera magisterial o que tiene derecho a estarlo apenas obtenga su título, existen profesores contratados de manera temporal. Los profesores contratados sólo pueden ingresar a la carrera cuando se realiza un concurso público para cobertura de plazas, en el que deben competir con otros postulantes.

Los profesores contratados que tienen título perciben remuneraciones similares a las de los profesores nombrados del Nivel I. Los profesores contratados que no tienen título perciben remuneraciones similares a los de la escala respectiva (de E a A, según su instrucción). De acuerdo con la información proporcionada por el MED, los docentes contratados reciben los siguientes conceptos: contrato y costo de vida, que son equivalentes a la remuneración principal y a la transitoria por homologación respectivamente.

Jornada laboral

La jornada laboral de un docente puede ser de 24, 30 ó 40 horas pedagógicas de 45 minutos, dependiendo del nivel educativo:

Educación Inicial	30 horas
Educación Primaria Menores	30 horas
Educación Primaria Adultos	30 horas
Educación Secundaria Menores	24 horas
Educación Secundaria Adultos	24 horas
Educación Ocupacional	24 horas
Educación Especial	30 horas
Educación Superior Diurna	40 horas
Educación Superior Nocturna	30 horas

El personal directivo de un centro educativo (directores, subdirectores, asesores, etcétera) tiene como jornada laboral 40 horas.

La jornada laboral del personal administrativo es de 40 horas.

Los contratos por horas en Educación Secundaria y en Educación Ocupacional pueden darse hasta un máximo de 24 horas, y en institutos hasta 20 horas.

Sin embargo, en la práctica los profesores no trabajan necesariamente 24, 30 ó 40 horas. Los docentes pueden trabajar más o menos que éstas, pero el sueldo se les paga de acuerdo con las horas que aparecen en la plaza. La remuneración no está fijada por horas. Si se divide el sueldo del docente de 40 horas entre 40 no se va a obtener el mismo valor por hora que el que se le paga a los docentes de 30 ó 24 horas. Por otro lado, la jornada que cumplen los docentes de 40 horas no es de 8 horas diarias. En la mayor parte de centros educativos de secundaria la jornada dura 5 horas, durante las cuales se imparten 7 clases. De ello resulta que las horas pedagógicas son, en la práctica, de sólo 30 minutos.

Tipo de funciones

Los profesores pueden desempeñar funciones docentes (funciones educativas en relación directa con los alumnos, incluyendo los cargos de director, subdirector, asesor, coordinador u otro cargo jerárquico en un establecimiento educativo) o administrativas (funcio-

31 Para mayores detalles, véase el anexo 2.

32 El ingreso se efectúa por el primer nivel, y el tiempo mínimo de permanencia en cada nivel es de cinco años. Sin embargo, las normas del sistema presupuestario han suspendido las regulaciones sobre ascensos, razón por la que los docentes conservan su nivel desde hace varios años. (Para más detalle, véase la sección de la carrera del docente público.)

nes técnico-pedagógicas, administrativas, teleducación y de investigación en la sede central del MED, en los organismos descentralizados, organismos desconcentrados y órganos de ejecución).

Los directores y subdirectores perciben bonificaciones adicionales por función de dirección. Los docentes que desempeñan funciones administrativas continúan gozando de las remuneraciones que corresponden a su nivel de carrera.

Régimen previsional

El personal activo puede estar sujeto a tres regímenes previsionales:

- Régimen previsional a cargo del Estado, conocido como DL 20530 o cédula viva: docentes nombrados antes del 31 de diciembre de 1980.
- Régimen de jubilación y pensiones del DL 19990: docentes ingresados después del 1 de enero de 1981.
- Sistema Privado de Pensiones (SPP): docentes que optaron voluntariamente por trasladarse al régimen privado de pensiones.

Por otro lado, el personal que se afilió al SPP hasta el 18 de julio de 1995 recibió un aumento del 10,23% más 3% de la remuneración que venía percibiendo al momento de la afiliación. El personal que permaneció afiliado a la ONP recibió un incremento del 3,3% a partir del 1 de agosto de 1995.

CONCEPTOS REMUNERATIVOS VIGENTES

En total, existen veintitrés conceptos distintos que componen las remuneraciones de los docentes³⁰. Sólo con fines explicativos, se los ha separado en dos grandes grupos: conceptos de aplicación general y conceptos especiales, que se asignan sólo por las características de la persona o del cargo.

Conceptos de aplicación general

Esta categoría incluye todos los conceptos remunerativos que le corresponden a un docente *per se* y que dependen del nivel de la ca-

rrera magisterial (de I a V) o del nivel en el que se encuentre el docente por su tipo de calificación en caso de no contar con título (de E a A).

Remuneración total permanente (RTP)

Base legal: DS 051-91-PCM.

Este concepto fue creado en 1991, cuando se reordenó la estructura de las remuneraciones de todos los servidores públicos. Está integrada por los siguientes conceptos: remuneración principal, remuneración transitoria para homologación, bonificación por refrigerio y movilidad, bonificación personal y bonificación familiar. Estas dos últimas no son de aplicación general, pues dependen de los años de servicios, en el primer caso, y del número de dependientes, en el segundo. Por ello la explicación acerca de estas bonificaciones ha sido incluida en el acápite "Los factores que afectan las remuneraciones" de este estudio (p. 41).

Aunque la intención de la norma que creó este concepto fue simplificar la estructura de las remuneraciones, la RTP sólo agrupa a cinco conceptos de aplicación general³⁴ (varios de los cuales fueron modificados posteriormente).

■ Remuneración principal

Base legal: DS 057-86-PCM, DS 028-89-PCM y DS 051-91-PCM.

Esta remuneración fue creada por el DS 057, que fue el primer intento por ordenar la estructura de las remuneraciones. La remuneración principal comprende la remuneración básica y todas las bonificaciones por costo de vida que hasta ese momento habían sido otorgadas y que fueron consolidadas en la "remuneración reunificada".

33 Si se toma en cuenta que la remuneración principal es la suma de la básica y de la reunificada, se tendrían sólo veintidós conceptos.

34 Como la remuneración principal es la suma de la remuneración básica y de la remuneración reunificada, se tendría que el número de conceptos, al incluir a estos dos, hace que la RTP esté conformada por siete conceptos de aplicación general.

Cuadro 4
Aportes que realiza el personal de acuerdo con su régimen de pensiones

Régimen de pensiones	Porcentaje por descuento
DL 20530	6% de la remuneración asegurable
DL 19990	13% de la remuneración asegurable
DL 25897 (AFP)	12-12,99% de la remuneración asegurable

La remuneración principal sirve de base para calcular la compensación por tiempo de servicios (una remuneración por cada año de servicio que recibe el servidor público cuando cesa).

Remuneración básica

Base legal: DL 276 y DS 028-89-PCM.

El DL 276 establecía como base de la remuneración del servidor público el haber básico, que se debía fijar anualmente para cada nivel, utilizando un porcentaje de la unidad remunerativa pública (URP). El reajuste de la URP implicaba el reajuste del haber básico. Posteriormente se eliminó el criterio de la URP para establecer escalas para cada tipo de servidor público asignando un monto en dinero para cada nivel. Actualmente se encuentra vigente la escala fijada en 1989, por lo que en el nivel más alto de la escala este concepto asciende a siete céntimos de sol (S/. 0,07), y en el más bajo a tres céntimos de sol (S/. 0,03). La remuneración básica sirve como base de cálculo para la bonificación personal creada por el DL 276.

Remuneración reunificada

Base legal: DS 057-86-PCM y DS 051-91.

Después de su creación en 1986, este concepto fue incrementado sucesivamente. Actualmente se encuentra vigente la escala aprobada por el DS 051. Para el nivel más alto de la escala, este concepto asciende a 32,69 soles.

■ Transitoria por homologación

Base legal: DS 051-91 y DS 154-91-PCM.

El origen de este concepto está en una disposición transitoria del DL 276, que esta-

bleció que, mientras se ejecutara la progresiva homologación de remuneraciones, todos los montos especiales que hubieran estado percibiendo en ese momento los servidores públicos que “sobraran” —es decir, que no se adecuaban a lo que les correspondía según su nivel de acuerdo con la norma general—, debían consignarse en una remuneración transitoria por homologación (TPH). Estos montos, conocidos también como “saldos de la homologación”, servirían para “financiar” los incrementos generales futuros al haber básico (es decir, el servidor no percibiría un incremento, sino que el monto establecido como aumento general se trasladaría de la columna TPH al básico).

Posteriormente se le dio a la TPH otra utilidad. Por disposición del DS 057-86-PCM, los incrementos por costo de vida que se otorgaron durante el proceso inflacionario debían consignarse en esa columna, también con la idea de que en un futuro los montos incluidos en la columna TPH “financiaran” los incrementos al básico. En algunos casos, buscando consolidar varios aumentos y bonificaciones, se ordenó sumar todos los conceptos percibidos, tomar la cantidad necesaria para financiar una nueva remuneración principal y trasladar el sobrante a la columna TPH.

El DS 051-91-PCM dispuso que la TPH formara parte de la remuneración total permanente, que es el concepto que sirve como base de cálculo para la mayor parte de bonificaciones y beneficios.

En la práctica, el concepto de TPH da lugar a diversas interpretaciones y discrepancias entre el MED y las unidades ejecutoras. Así, el MED ha dispuesto que se incluyen en este concepto sólo los saldos de la homologación del año 91 (DS 154) y los 5,00 soles

que se les otorgó a los docentes de institutos del V Nivel Magisterial. Sin embargo, en la mayor parte del interior del país, el monto de la TPH no coincide con esos valores. Ello se debe a la inclusión de otros saldos por homologación, a las diferencias necesarias para mantener la remuneración del personal que bajó de nivel por examen, o a errores de digitación.

■ Bonificación por refrigerio y movilidad

Base legal: DS 264-90-PCM.

Asciende actualmente a 5,00 soles mensuales para todos los niveles y escalas.

■ Bonificación personal

Base legal: Ley 24029 (artículo 52) y DL 276 (artículo 51).

Los docentes perciben una bonificación de 2% de su remuneración básica por cada año de servicio. En el caso de los servidores no docentes del sector, esta bonificación es del 1% por cada año de servicio, que se paga por quinquenio, con un máximo de ocho quinquenios.

Para aplicarla se toma como base de cálculo la remuneración básica establecida en el DS 028-89-PCM.

■ Bonificación familiar

Base legal: DL 276 (artículo 52) y DS 051-91-PCM (artículo 11).

El DL 276 estableció esta bonificación sin determinar su monto ni la fórmula de cálculo, y señaló que debía ser fijada anualmente por decreto supremo. El último decreto que fijó el monto de esta bonificación es el DS 051-91-PCM, que la estableció en 3,00 soles mensuales hasta por cuatro miembros de familia a cargo del trabajador y 0,50 soles por cada miembro adicional. Esta norma dispuso, además, que la bonificación familiar sólo es percibida por los servidores nombrados, no por los contratados.

Bonificación por Palmas Magisteriales

Base legal: Ley 24029 (artículo 26, inciso d); DS 19-90-ED, artículo 111.

Las Palmas Magisteriales fueron creadas hace casi 50 años por el DL 11192, como un reconocimiento al trabajo de los docentes destacados. La Ley del Profesorado recogió esta institución como uno de los estímulos al que pueden acceder los docentes, pero agregó que “dan lugar a la bonificación que señale el Reglamento”. El Reglamento de la Ley del Profesorado precisó que la bonificación mensual vinculada a las Palmas Magisteriales se relacionaba con una referencia remunerativa vigente en ese entonces, el sueldo mínimo vital, de acuerdo con el grado del reconocimiento. Así, el Amauta recibiría tres sueldos mínimos vitales, el Maestro dos y el Educador uno.

La bonificación mensual nunca se llegó a aplicar, porque no existía un listado de todos los docentes titulares del beneficio. Luego el proceso hiperinflacionario ocasionó la eliminación del sueldo mínimo vital como referencia remunerativa, lo que dejó sin significado económico la bonificación creada por el Reglamento³⁵.

En 1997 el MED aprobó el Reglamento de la Condecoración de Palmas Magisteriales (DS 002-97-ED, del 24/7/97), aunque esta norma no resuelve el problema de la bonificación. No se modifica la referencia remunerativa del sueldo mínimo vital por otra, ni se establece otro sistema para fijar la bonificación. Este es un tema legal pendiente para el MED.

El MED se encuentra en proceso de reconstrucción de la base de datos, revisando cada una de las resoluciones supremas expedidas. Según la información proporcionada por la Secretaría General, en los últimos diez años se ha reconocido a 53 amautas y aproximadamente a 300 maestros y 800 educadores. Si se presume que en los períodos anteriores se otorgaron 1500 premios en cada década, se tendría un número máximo de 6000, que podría ser inferior si se consideran los fallecimientos.

35 La “remuneración mínima vital” (RMV) de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, fijada actualmente en 410 soles, es un concepto completamente distinto al “sueldo mínimo vital (SMV)”. No es posible interpretar que el SMV ha sido sustituido por la RMV.

Otros conceptos

Bonificación por preparación de clase

Base legal: Ley 24029 (artículo 8) y DS 051-91-PCM (artículo 12).

El artículo 8 de la Ley del Profesorado dispuso una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total³⁶. El mismo artículo estableció que el personal directivo y jerárquico percibía, además, una bonificación adicional de 5% por el desempeño de su cargo y por la preparación de documentos de gestión. De esa manera, la bonificación especial del sector educación era del 30% para los docentes y del 35% para los directores.

Posteriormente esta bonificación quedó dentro del ámbito del artículo 12 del DS 051-91, que creó una bonificación especial de 30% y 35% para sustituir todas las de "carácter sectorial ya otorgadas". Esta bonificación se calcula sobre la remuneración total permanente y tiene efectos pensionables.

Asignaciones por incrementos especiales para el sector educación

Sucesivamente se han aprobado normas que otorgan bonificaciones extraordinarias a los trabajadores del sector educación, en la mayor parte de casos junto a los de salud y fuerzas armadas y policiales. Las normas promulgadas por este concepto para el profesorado son las siguientes:

DS 261-91-PCM

Establece una asignación de 17,25 soles para todos los niveles de la escala.

DSE 021-92-PCM (21/3/92)

Esta norma amplió los efectos del DS 276-91-EF, que había fijado una asignación para los servidores del sector público excluyendo a los

de educación. El DSE 021 incluyó en los alcances del incremento a todo el personal activo y cesante del sector educación, y estableció que el monto de la asignación sería la diferencia entre la asignación ordenada por el DS 276 y una bonificación especial para el sector educación que había sido aprobada en julio de 1991 (DS 154-91-EF).

DL 25671 (18/8/92)

Esta norma otorgó una asignación de igual monto (60 soles) para todo el personal del sector educación. Tiene el carácter de pensionable.

DS 081-93-EF (10/5/93)

Otorga una asignación de 70 soles para todos los docentes titulados y de 60 soles para los docentes no titulados. La norma indica que no constituye base de cálculo para otras bonificaciones y pensiones.

DS 19-94-PCM (28/3/94)

Establece un incremento para cada nivel de la escala, indicándose que el concepto no es base de cálculo para otras bonificaciones y pensiones.

DU 080-94 (14/10/94)

Dispone un incremento para cada nivel de la escala, señalándose que el concepto no es base de cálculo para otras bonificaciones ni para efectos pensionables.

Asignaciones por incrementos para todo el sector público

El objetivo de este tipo de asignaciones es mejorar la capacidad adquisitiva de los servidores del sector público. Se consignan por separado, pues no forman parte de la remuneración total permanente. Estas bonificaciones son pensionables, salvo que el dispositivo legal que la otorga disponga lo contrario. Están en vigencia las siguientes: DU 90-96 (18/11/96), DU 73-97 (3/8/97) y DU 11-99 (14/3/99).

En los tres casos se otorgó una bonificación especial de 16% sobre la remuneración: la remuneración total permanente y

³⁶ Como se explica más adelante, esta remuneración se calcula sobre la remuneración total permanente y tiene efectos pensionables.

todas las bonificaciones expresamente señaladas por cada decreto. Según la Oficina de Informática del MED, ninguna de las normas que ordenaron los incrementos considera dentro de la base de cálculo la bonificación diferenciada (véase el último concepto del siguiente grupo); sin embargo, en la mayor parte de regiones se incluye esta bonificación dentro de la base de cálculo de estos tres incrementos.

Conceptos remunerativos especiales

*Conceptos remunerativos especiales por características personales*³⁷

■ Incrementos por sistema de pensiones

Estos conceptos son de aplicación general para cualquier trabajador del sector público o privado, y tienen que ver con los aportes que deben realizar por su pensión de jubilación.

Incremento para el Sistema Privado de Pensiones

Base legal: Ley 25897.

Esta ley otorgó al personal del sector público o privado que se afiliara al SPP un incremento para compensarlo por los mayores aportes asociados a su afiliación. En 1995 se estableció que los empleadores deben asumir el aporte al SPP, por lo que se eliminó el incremento para las afiliaciones formalizadas a partir del 18 de julio de dicho año.

La base de cálculo del incremento depende de la remuneración asegurable que venía percibiendo el trabajador a la fecha de la afiliación.

Para calcular el incremento otorgado por dicho concepto se siguen los siguientes pasos:

Paso 1: Se calcula el 10,23% de la remuneración asegurable del trabajador.

Paso 2: Se suma el monto calculado en el paso anterior a la remuneración asegurable.

Paso 3: Se aplica el 3% a la suma anterior, siendo éste el monto del incremento.

La aplicación de esta norma es irregular en el interior del país. Por no conocerla, en

algunos lugares no se otorgó el incremento, lo que podría dar lugar a reclamos de docentes y servidores para demandar su reintegro. En otras regiones el aumento continuó otorgándose a los servidores que solicitaron su traslado después de julio de 1995.

Incremento para el Sistema Nacional de Pensiones

Base legal: Ley 26504.

Esta norma otorgó un incremento salarial del 3,3% a todos los trabajadores del sector público y privado asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones, es decir, para todos los no afiliados al Sistema Privado de Pensiones y los no sujetos al DL 20530. Este concepto debe ser suprimido cuando el servidor se traslada al Sistema Privado de Pensiones, lo que no ocurre en todos los casos.

Conceptos remunerativos especiales por características del cargo

Estos conceptos se aplican por características del cargo que ocupa circunstancialmente el servidor. Su aplicación depende de las gestiones que el interesado realice frente a las autoridades de la USE, que deben verificar el cumplimiento de los supuestos establecidos por las normas respectivas. En estos casos, la incorporación de los conceptos remunerativos se realiza manualmente. Entonces, es posible que el interesado pierda, por traslado o reasignación, las características que dieron lugar a la aplicación de la bonificación, en cuyo caso la autoridad administrativa de educación debe cumplir de oficio el procedimiento administrativo para eliminar de la remuneración el concepto no aplicable.

37 La bonificación personal y la bonificación familiar (asignación familiar) también pueden considerarse dentro de este grupo; sin embargo, debido a lo poco representativo de sus valores, en este estudio se consideran dentro de los conceptos de características generales. La bonificación personal es en la actualidad de 0,01 soles por cada año de trabajo, mientras que la familiar es de 3 soles para una familia de cuatro miembros (menos de 1 dólar al tipo de cambio de S/. 3,45 por dólar).

■ Bonificaciones por dirección

La Ley del Profesorado establecía, en su artículo 48, que los directores percibían, además de la bonificación especial mensual de 30% aplicable a todos los profesores dispuesta por el mismo artículo, una bonificación del 5%. Buscando la simplificación y homologación de las planillas de los servidores del Estado, el DS 051 eliminó las bonificaciones sectoriales especiales y las consolidó en el concepto "bonificación especial" de 35% para funcionarios y directivos y 30% para profesionales, técnicos y auxiliares.

Posteriormente, sin embargo, se establecieron dos bonificaciones especiales para los directores y subdirectores:

Bonificación por dirección

Base legal: DS 154-91-EF (artículo 5).

6% de la remuneración total permanente para todos los directores y subdirectores. No es percibida por los directores y subdirectores encargados, es decir, los no nombrados. Esta bonificación es pensionable y está afecta a los descuentos por sistemas de salud y pensiones.

Bonificación por encargo de dirección

Base legal: DSE 077-93-PCM.

Esta bonificación es aplicable a los directores y subdirectores de los centros educativos de todos los niveles (incluyendo a los de los Institutos Superiores de Educación No Universitaria) que ocupen el cargo y plaza en calidad de nombrados o encargados. La bonificación se otorga de la forma siguiente:

DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS

CE con 35 o más aulas o secciones	S/. 75,00
CE con 16 a 34 aulas o secciones	S/. 60,00
CE con menos de 16 aulas o secciones	S/. 45,00

DIRECTORES DE INSTITUTOS SUPERIORES DE EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

Institutos con 20 o más secciones	S/. 75,00
Institutos con 10 a 19 secciones	S/. 60,00
Institutos con menos de 10 secciones	S/. 45,00

La bonificación no está afecta a cargas sociales (descuentos por Fonavi, sistema de pensiones y sistema de salud). Y, para el caso de los directores nombrados, esta bonificación se suma a la bonificación por dirección: DS 154-91-EF (artículo 5).

■ Bonificaciones por lugar de desempeño

Finalmente, existe un último tipo de bonificación que está asociado a las condiciones especiales donde labora el docente. En la actualidad existen dos pagos por este concepto: bonificación diferenciada (DL 29029) y bonificación por zona rural y de frontera (DL 25951). Debido a que estas bonificaciones son el objeto central del presente estudio, se las analiza con particular detalle en la siguiente sección.

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES

En esta sección se examinan los conceptos remunerativos más relevantes, principalmente buscando determinar su importancia económica, para luego analizar en detalle las bonificaciones especiales por lugar de desempeño.

A. Descripción económica general del sistema remunerativo

Como se puede apreciar en el cuadro 5³⁸, la mayor remuneración posible que puede recibir un docente del régimen público es de 855,42 soles, correspondiente a un docente del Nivel V con jornada de 40 horas semanales. De los docentes titulados, la menor remuneración la reciben los del Nivel I con 24 horas de dedicación semanal, con 726,92 soles, lo que da una diferencia máxima de 17,7% entre el salario que puede conseguir un docente titulado al inicio de su carrera y

38 Véase también el anexo 5.

Cuadro 5 Conceptos generales de la remuneración de un docente (En nuevos soles)						
Niveles y horas	RTP	Otros conceptos	Asignaciones especiales para el sector educación	Incrementos para el sector público	Remuneración total	
V	40	83,09	24,00	436,15	312,18	855,42
	30	80,26	23,15	430,64	306,82	840,87
	24	73,81	21,21	404,71	287,17	786,90
IV	40	76,75	22,10	427,76	302,55	829,16
	30	74,92	21,55	420,98	297,24	814,69
	24	70,56	20,24	398,09	280,91	769,80
III	40	71,83	20,62	420,43	294,60	807,48
	30	69,56	19,94	415,32	289,91	794,73
	24	66,08	18,89	392,94	274,53	752,44
II	40	68,19	19,53	413,35	287,78	788,85
	30	66,29	18,96	408,28	283,39	776,92
	24	62,90	17,94	387,86	269,20	737,90
I	40	64,50	18,42	408,26	282,05	773,23
	30	62,58	17,84	404,21	278,24	762,87
	24	59,44	16,69	385,55	265,24	726,92
A	40	57,85	16,43	374,00	251,44	699,72
	30	57,27	16,25	371,40	249,53	694,45
	24	55,35	15,68	358,11	240,56	669,70
B	40	57,31	16,26	367,65	247,44	688,66
	30	56,72	16,09	365,24	245,63	683,68
	24	54,82	15,52	353,92	237,78	662,04
C	40	56,76	16,10	362,30	244,00	679,16
	30	56,18	15,92	360,09	242,31	674,50
	24	54,28	15,35	348,72	234,42	652,77
D	40	56,22	15,94	355,95	239,99	668,10
	30	55,64	15,76	353,93	238,41	663,74
	24	53,75	15,20	344,52	231,65	645,12
E	40	55,35	15,68	349,60	235,75	656,38
	30	53,47	15,11	347,77	233,27	649,62
	24	53,21	15,03	343,25	230,51	642,00

Fuente: Normas legales, Unidad de Informática del MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

al final de ésta. Por otro lado, midiendo la dispersión con respecto a los docentes no titulados, la menor remuneración se diferencia en 24,9% de la mayor posible que puede recibir un docente.

Adicionalmente, puede verse que existe muy poca dispersión entre las remuneraciones que recibe un docente entre dos niveles contiguos de la carrera magisterial. Por ejem-

plo, al pasar del Nivel I al Nivel II³⁹, un docente nombrado, con 24 horas de dedicación, sólo recibiría un incremento de 1,51%, y, al ascender al Nivel V, un docente del Nivel IV, con 30 horas de dedicación, alcanza un in-

39 Este ascenso es el único automático y se produce al cumplir cinco años de servicio.

Cuadro 6
Estructura de la remuneración de un docente por conceptos generales
(Porcentaje promedio de acuerdo con los niveles de la carrera docente)

Porcentaje	RTP	Otros conceptos	Asignaciones especiales para el sector educación	Incrementos para el sector público	Total*
Promedio	8,60	2,45	52,75	36,20	100
Mínimo	8,18	2,30	50,99	35,90	97
Máximo	9,71	2,81	53,53	36,49	102

* Los valores no suman 100% debido a que son promedios de los diferentes niveles de la carrera docente.

Fuente: Normas legales, Unidad de Informática del MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

cremento de 3,21%. Estas diferencias tan poco significativas entre niveles puede ser la causa de la falta de reclamos por la suspensión de los ascensos desde hace varios años.

Sin embargo, cuando un docente opta por titularse, el incremento que percibiría es bastante más significativo. Un docente del Nivel A que pasa al Nivel I tiene en promedio un incremento de 9,63%. Si su dedicación es de 40 horas, el incremento que recibe llega a 10,51%; si tiene una dedicación de 30 horas, a 9,85%; y con dedicación de 24 horas, este incremento es de 8,54%.

Es importante destacar que la retribución total permanente para un docente que se encuentre dentro del escalafón, sin diferenciar entre titulados y no titulados, representa sólo el 8,60% de su remuneración total⁴⁰ (véase cuadro 6). Este concepto debería ser el más importante en la remuneración total. Igualmente, las bonificaciones por preparación de clase representan en promedio 2,45% de su remuneración.

Por otro lado, los incrementos especiales para el sector educación otorgados en forma de asignación representan en promedio, para un docente del escalafón, el 52,75%, mientras que los incrementos generales para el sector público, el 36,20%.

Debido a que no existe mucha dispersión entre las remuneraciones de los diferentes niveles del escalafón, los valores máximos y mínimos que alcanzan estos conceptos se encuentran muy cercanos de sus valores promedios.

Adicionalmente, algunos docentes se pueden ver beneficiados por conceptos especiales debido a características específicas de su régimen laboral, de los puestos que ocupan o de las condiciones de las zonas donde se encuentran enseñando. Por ejemplo, un director de colegio rural o de frontera que esté en el V Nivel de la carrera magisterial, trabaje 40 horas en el colegio y se encuentre afiliado al Sistema Privado de Pensiones tendría seis conceptos adicionales a su sueldo que estarían formados como se aprecia en el cuadro 7.

Debido a su condición de director, recibiría 4,99 soles, que equivalen al 6% de su RTP, mientras que si el colegio tiene más de 35 aulas o secciones, recibiría un monto fijo adicional de 75,00 soles.

Por encontrarse en el Sistema Privado de Pensiones, percibiría el aumento de 13,54% de su remuneración total¹⁸, debido a que al pasar al Sistema Privado de Pensiones sus aportes son mayores que los del Sistema Nacional; por ese concepto el director recibiría 115,82 soles más.

Finalmente, por trabajar en zona rural le corresponde recibir una bonificación de 45 soles y un incremento adicional de 16% de su RTP debido a que cumple con uno de los requisitos para recibir la bonificación por trabajar en zona diferenciada. Como esta última la puede obtener por cumplir hasta con tres de los conceptos que definen esa norma, el

40 La remuneración total de un docente está formada por los conceptos generales que éste recibe. Es decir, la suma de su RTP, otros conceptos (preparación de clase), las asignaciones especiales para el sector educación y los incrementos para el sector público.

41 Formada por los conceptos generales.

Cuadro 7 Conceptos especiales de la remuneración de un docente (En nuevos soles)							
Niveles y horas	Incrementos por Sistema de Pensiones		Bonificaciones por dirección		Bonificaciones por lugar de desempeño		
	Ley 25897 por SPP (13,54% sobre remuneración total)	Ley 26504 (3,3% sobre remuneración total)	DS 154-91 (6% RTP)	DSE 77-93-PCM (por tamaño del colegio)	Diferenciada DL 29029 (10% RTP)*	DL 25951 (zona rural y frontera)	
V	40	115,82	28,23	4,99	75,00	8,31	45,00
	30	113,85	27,75	4,82	60,00	8,03	45,00
	24	106,55	25,97	4,43	45,00	7,38	45,00
IV	40	112,27	27,36	4,61	75,00	7,68	45,00
	30	110,31	26,88	4,50	60,00	7,49	45,00
	24	104,23	25,40	4,23	45,00	7,06	45,00
III	40	109,33	26,65	4,31	75,00	7,18	45,00
	30	107,61	26,23	4,17	60,00	6,96	45,00
	24	101,88	24,83	3,96	45,00	6,61	45,00
II	40	106,81	26,03	4,09	75,00	6,82	45,00
	30	105,19	25,64	3,98	60,00	6,63	45,00
	24	99,91	24,35	3,77	45,00	6,29	45,00
I	40	104,70	25,52	3,87	75,00	6,45	45,00
	30	103,29	25,17	3,75	60,00	6,26	45,00
	24	98,42	23,99	3,57	45,00	5,94	45,00
A	40	94,74	23,09	3,47	75,00	5,79	45,00
	30	94,03	22,92	3,44	60,00	5,73	45,00
	24	90,68	22,10	3,32	45,00	5,54	45,00
B	40	93,24	22,73	3,44	75,00	5,73	45,00
	30	92,57	22,56	3,40	60,00	5,67	45,00
	24	89,64	21,85	3,29	45,00	5,48	45,00
C	40	91,96	22,41	3,41	75,00	5,68	45,00
	30	91,33	22,26	3,37	60,00	5,62	45,00
	24	88,39	21,54	3,26	45,00	5,43	45,00
D	40	90,46	22,05	3,37	75,00	5,62	45,00
	30	89,87	21,90	3,34	60,00	5,56	45,00
	24	87,35	21,29	3,23	45,00	5,38	45,00
E	40	88,87	21,66	3,32	75,00	5,54	45,00
	30	87,96	21,44	3,21	60,00	5,35	45,00
	24	86,93	21,19	3,19	45,00	5,32	45,00

* La reciben los docentes que trabajan en zona de selva, frontera, rural, altura, zona menos desarrollada y zona de emergencia.

Fuente: Normas legales, Unidad de Informática del MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

valor que puede recibir en promedio ese docente sería de 8,31 soles.

Todos esos incrementos permiten que un docente con esas características reciba en total 277,35 soles adicionales a su sueldo, es decir, 32,42%.

B. Análisis por conceptos remunerativos

Para analizar la estructura de las remuneraciones, este estudio diferencia los conceptos remunerativos en dos grandes grupos: conceptos de aplicación general y conceptos especia-

les. Diecisiete de los veintitrés conceptos se han agrupado en la categoría de aplicación general, y representan la remuneración total de un docente, y seis como conceptos especiales. A continuación se analiza brevemente cada uno de éstos para poder comprender su importancia dentro del sistema de remuneraciones.

Conceptos de aplicación general

La remuneración total permanente (RTP)

A pesar de que la intención inicial de este concepto fue simplificar el sistema de remuneraciones, con el transcurso del tiempo la RTP perdió importancia frente a la introducción de nuevos conceptos (la RTP agrupa siete conceptos remunerativos⁴² de un total de veintitrés). Así, representa una baja participación (menos del 10%) de la remuneración total del docente.

La bonificación por preparación de clases

Es usual que las políticas salariales para los docentes se organicen sobre la base de las horas de dictado de clases o de otras actividades que pueden contabilizarse. Ello, sin embargo, no permite reconocer el valor del día de trabajo docente, que incluye otras ocupaciones que involucran tiempo. Vegas, Pritchett y Experton⁴³ destacan que se debería prestar atención al día de trabajo del docente y que el tiempo pagado debe incluir no sólo el tiempo en que enseña en el aula, sino también aquel dedicado a la preparación de clases, interacción con otros docentes, reuniones con estudiantes fuera del aula, tareas administrativas escolares y actividades de desarrollo profesional.

La bonificación por preparación de clases tendría el objeto de compensar a los docentes por las horas dedicadas al trabajo fuera del horario, lo que se justifica desde el punto de vista conceptual en un sistema que organiza las remuneraciones sobre la base de horas de dicta-

do de clases. Sin embargo, la baja participación de este concepto dentro de la remuneración total del docente hace suponer que no tiene efectos motivadores. El valor más alto posible por este concepto se da para un docente que se encuentre en el V Nivel de la carrera magisterial y que dedique 40 horas semanales a la docencia, en cuyo caso la bonificación representa sólo 2,81% de la remuneración total, mientras que el valor más bajo se da para un docente que apenas ingresa a la carrera magisterial, en cuyo caso representa 2,30%.

Asignaciones especiales para el sector educación e incrementos generales para el sector público

Estos incrementos (conceptos remunerativos) fueron otorgados con el único fin de elevar las remuneraciones de los docentes y compensarlos en alguna medida por la pérdida del valor real de sus salarios. Desde 1991 hasta 1999 el gobierno ha otorgado nueve aumentos (de los cuales seis corresponden a aumentos específicos al sector educación y tres a aumentos generales al sector público), un promedio de uno por año, que implican que casi el 89% de la remuneración total de un docente provenga de este tipo de concepto.

Conceptos especiales

Bonificaciones por dirección

Este tipo de concepto remunerativo se encuentra dentro del campo de las bonificaciones por tareas específicas que buscan compensar monetariamente el esfuerzo que significa para los docentes la realización de labores adicionales.

Si se considera que la RTP representa sólo el 10% de la remuneración total, y que un docente puede llegar a percibir por la bonificación por dirección 8,68% adicional, se podría concluir que esta bonificación no es significativa para el docente y, por lo tanto, no añade un atractivo a la función de dirección, que tiene mayores responsabilidades.

Incrementos por el Sistema de Pensiones

Adicionalmente, un docente puede recibir dos grupos más de conceptos especiales para su

42 Son siete debido a que se contabilizan en forma separada la remuneración principal, la remuneración básica y la remuneración reunificada, siendo la primera la suma de las otras dos.

43 *Op. cit.*

remuneración: los aumentos relacionados con el Sistema Privado de Pensiones y las bonificaciones por el lugar donde se desempeña. Los primeros se dieron por la necesidad de alentar el traslado de trabajadores del Sistema Nacional de Pensiones al Sistema Privado de Pensiones, compensándolos por la reducción de ingresos que sufrirían como consecuencia del pago de aportes al nuevo sistema de pensiones.

Finalmente, las bonificaciones por el lugar de desempeño son analizadas de forma independiente en la sección que lleva ese subtítulo.

PROBLEMAS OPERATIVOS DEL SISTEMA DE REMUNERACIONES

A continuación se describen algunos de los problemas más importantes identificados con relación a la aplicación del sistema remunerativo.

- a) Las normas se interpretan de manera diversa, ya sea en perjuicio o en beneficio del docente, porque:
 - Faltan directivas claras emitidas por la autoridad central: la aplicación de las confusas normas no es guiada por instrucciones claras del MED hacia las unidades ejecutoras.
 - Falta comunicación entre el MED y las unidades ejecutoras. La intermediación del CTAR no favorece una efectiva coordinación entre la sede del MED y las unidades ejecutoras. Los CTAR no consultan sus dudas al MED y, en muchos casos, aprueban sus propias directivas adoptando criterios diferentes.
 - Existe poca difusión de las normas y su correcta aplicación. Por su parte, el MED no ha dedicado recursos financieros y humanos para fortalecer su relación con las unidades ejecutoras en lo que se refiere a la elaboración de planillas. El MED no produce manuales de procedimientos ni distribuye legajos de normas que orienten las acciones del personal del interior del país. Quienes manejan las planillas, los “técnicos de planillas”, poseen un conocimiento altamente especializado que, al no es-

tar contenido en libros o manuales, no es fácilmente transmisible.

- b) Las planillas no se elaboran de manera mecanizada. En muchas etapas interviene la mano y el criterio de los funcionarios, lo que da lugar a errores y omisiones por descuido, distracción o dolo en cuanto a:
 - Digitación de números.
 - Cálculo de algunos conceptos.
 - Aplicación de resoluciones de carácter particular que afectan la percepción de conceptos específicos, ya sea para incluirlos en la liquidación o para eliminarlos debido a que el docente pierde el supuesto que originaba la bonificación, como por ejemplo haber sido reasignado a una zona urbana o haberse trasladado al sistema privado de pensiones.

En algunos casos, los funcionarios de planillas operan con un excesivo celo administrativo que perjudica a los docentes. En otros casos, los funcionarios trabajan con el criterio de “toda duda favorece al trabajador”, por lo que sus interpretaciones son siempre extensivas de beneficios. En cualquiera de los dos casos la consecuencia se manifiesta en situaciones irregulares muy difíciles de subsanar. Si se ha estado pagando más de lo debido, el docente alegará que tiene derechos adquiridos sobre las bonificaciones y que, en todo caso, la nulidad del acto que le otorgó la bonificación o un monto más elevado de lo debido no puede ser declarada unilateralmente por la administración, sino que debe ser discutida judicialmente. Si se ha estado pagando menos de lo debido, el docente exigirá la restitución de todos los montos no pagados con los intereses legales correspondientes.

Según lo referido por los funcionarios del MED que revisaron las planillas en todo el país, la mayor parte de irregularidades se concentra en la aplicación de los conceptos remunerativos más complejos y los que demandan una aplicación personalizada:

- La remuneración transitoria para homologación: se encuentran montos mayores que los que corresponden según los cálculos del MED.

- La bonificación por preparación de clases: se encuentran muchos montos que no corresponden al nivel de la escala.
- La bonificación ordenada por el DS 021-92-PCM: este es el incremento más complejo de todos, pues se dio en forma de la diferencia resultante entre una norma (el DS 154-91) y otra (el DS 276-91). Se han detectado montos mayores de los correspondientes y, en muchos casos, la percepción de doble incremento debido a la confusión con el DS 276.
- El incremento por Sistema Privado de Pensiones: en muchos lugares este incremento continúa concediéndose a docentes que se trasladan al Sistema Privado de Pensiones, a pesar de que el aumento tiene vigencia sólo para quienes lo hicieron antes de julio de 1995.
- El incremento por Sistema Nacional de Pensiones: en la mayor parte de casos este incremento no es eliminado cuando el servidor se traslada al Sistema Privado de Pensiones.
- La bonificación diferencial y la bonificación creada por el DL 25591.

El hecho de que muchas de las irregularidades estén vinculadas a conceptos remunerativos que sirven de base de cálculo para incrementos otorgados en forma porcentual —como por ejemplo la TPH—, hace que los problemas se arrastren y afecten a cada nueva bonificación que no sea otorgada bajo la forma de monto fijo e independiente de la remuneración.

3 BONIFICACIONES POR LUGAR DE DESEMPEÑO

En esta sección se analiza de forma separada el actual sistema de bonificaciones docentes por lugar de desempeño, debido a que constituye el tema central del estudio. Se presenta primero una descripción, básicamente legal, de los sistemas existentes por este concepto. Luego se realiza un análisis prelimi-

nar, se analiza el impacto económico de estas bonificaciones y finalmente se presenta una breve discusión de los problemas operativos del sistema.

DESCRIPCIÓN LEGAL DEL SISTEMA DE BONIFICACIONES POR LUGAR DE DESEMPEÑO

En la actual estructura de remuneraciones se pueden identificar dos tipos de bonificaciones que reciben los docentes debido a las condiciones en las que desempeñan su trabajo:

Bonificación diferencial

Base legal: Ley 24029 (artículo 48) y RM 761-91-ED.

La Ley del Profesorado estableció una bonificación denominada “por zona diferenciada” para quienes prestaran servicios en seis categorías de zonas: frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia. La bonificación se fijó en 10% de la remuneración⁴⁴ por cada uno de los supuestos, hasta un máximo de tres.

El Reglamento (RM 761-91-ED) precisó los criterios para aplicar la bonificación:

- Zona de selva: los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas y Madre de Dios, y un listado de provincias de otros departamentos.
- Zona de frontera: dentro de los 50 kilómetros de la línea de frontera.
- Zona rural: centros poblados dispersos cuyas actividades predominantes sean las agrícolas, ganaderas o extractivas.
- Altura excepcional: mayor a 2800 msnm.
- Zona de menor desarrollo relativo: provincias y distritos que, de acuerdo con el INEI, correspondan al estrato I y II de calidad de vida, incluidos en el anexo de la norma; y asentamientos humanos urbanos marginales.
- Zona de emergencia (lugares declarados en emergencia).

Estas bonificaciones deben dejar de ser percibidas cuando el docente sea reasignado fuera de dichas zonas. Además, son pensio-

44 Posteriormente se aclaró que la base de cálculo de esta bonificación es la remuneración total permanente.

nables, lo que significa que el docente que cesa gozando de esta bonificación continúa percibiéndola, independientemente del lugar donde resida.

Existe divergencia de opiniones respecto a la vigencia de esta bonificación. La Unidad de Personal del MED ha opinado que la bonificación diferencial quedó derogada por el DL 25951 en el año 1992, que creó otra bonificación para sustituirla. En ese sentido, no se debería aplicar a los docentes activos sino sólo a los pensionistas que cesaron mientras la percibían. Esta posición es cuestionable por las siguientes razones:

- La bonificación diferencial no fue derogada explícitamente. El DL 25951 no hace ninguna referencia a esta bonificación, sino que crea una nueva.
- La bonificación creada por el DL 25951 es diferente de la bonificación diferencial en dos aspectos: (i) se aplica sólo a zonas rurales y de frontera, pero no contempla los demás supuestos (selva, altura, menor desarrollo relativo y zona de emergencia); y, (ii) no es pensionable.

Cualquiera que sea la opinión legal prevaleciente, en los hechos esta bonificación se está pagando a un número muy importante de docentes.

Bonificación especial por zonas rurales y de frontera

Base legal: DL 25951 y DS 011-93-ED.

El DL 25951 estableció a favor de los docentes que prestan “efectivamente servicios en zonas rurales o de frontera” una bonificación no pensionable denominada “Bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales y de frontera”. Posteriormente el reglamento aclaró que esta bonificación no puede ser percibida de manera simultánea por zona rural y frontera.

La norma definió zona rural como las fijadas como tales por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y como zonas de frontera “aquellas poblaciones de menos de 5000 habitantes que se encuentren ubicadas a menos de cincuenta kilómetros de distancia de las fronteras nacionales”.

La norma ordenaba al MEF fijar anualmente el monto de la bonificación, que debía ser equivalente al 25% de la remuneración total promedio percibida por los docentes rurales al 31 de diciembre del año anterior. Sin embargo, una disposición transitoria del decreto fijó la bonificación para el año 1993 en 45 soles mensuales, cifra que se ha mantenido vigente hasta la fecha.

El DS 011-93-ED (23/4/93) estableció que el MED, en coordinación con el INEI, debía identificar los centros poblados que pertenecen tanto a zonas rurales cuanto a zonas de frontera. Posteriormente se fueron aprobando resoluciones ministeriales que identificaron los centros rurales y de frontera para efectos de la bonificación en cada región:

- RM 0381-93-ED: Región Arequipa.
- RM 0391-93-ED: Región Ucayali.
- RM 0419-93-ED: Región Inca.
- RM 420-93-ED: Región Andrés Bello Cáceres.
- RM 433-93-ED: Región San Martín.
- RM 537-93-ED: Región Los Libertadores Wari.
- RM 537-93-ED: Departamento de Lima.
- RM 613-93-ED: Región Chavín.
- RM 000-93-ED: Región Loreto.
- RM 690-93-ED: regiones José Carlos Mariátegui, La Libertad y Nor Oriental del Marañón.
- RM 706-93-ED: algunas provincias de la Región Chavín.
- RM 768-93-ED: algunas provincias de la Región Inca, Los Libertadores Wari y Andrés Bello Cáceres.
- RM 832-93-ED: amplía listado de regiones Andrés Bello Cáceres, Chavín, Grau, Inca, José Carlos Mariátegui, La Libertad, Los Libertadores Wari, Lima y Nor Oriental del Marañón.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS BONIFICACIONES ESPECIALES POR LUGAR DE DESEMPEÑO

Como se indicó anteriormente, existen dos bonificaciones por el desempeño en zona rural o en zonas de condiciones especiales (zonas de frontera, selva, altura excepcional, me-

nor desarrollo relativo, emergencia y rural): la bonificación diferencial⁴⁵ y la bonificación especial por zonas rurales y de frontera⁴⁶. En este estudio la primera bonificación será denominada bonificación diferencial, y la segunda, bonificación rural.

Ambas bonificaciones, asumiendo que los docentes reciben sólo una bonificación por zona diferenciada, representan aproximadamente un incremento de 7,2% sobre la remuneración total, monto que podría ser mayor si el docente percibe la bonificación por más de una zona diferenciada. Por ello, en teoría, podría considerarse un incentivo interesante para los docentes. Sin embargo, otros factores anulan este incentivo, pues los docentes no desean permanecer en las plazas que perciben esta remuneración.

COSTO FISCAL DE LAS BONIFICACIONES⁴⁷

Actualmente, de los casi 270 000 docentes activos y cesantes a cargo de la planilla del sector educación que reciben alguno de estos dos tipos de bonificaciones, casi 180 000 perciben sólo la bonificación diferencial, alrededor de 3000 sólo la bonificación rural y línea muy suelta 87 491 las dos simultáneamente. Debido a que sólo la bonificación di-

ferenciada es pensionable, no hay casos de cesantes que reciban la bonificación rural.

Como se puede apreciar en el cuadro 9, el costo mensual de las dos bonificaciones asciende a 8,3 millones de soles, de los cuales 4,3 corresponden a la bonificación diferenciada y 3,9 a la rural. La mayor parte de estos recursos (86,3%) es percibida por docentes en actividad. El pago de la bonificación diferenciada a los cesantes representa el 13,7% del total de recursos destinado a estas bonificaciones.

Cabe destacar, sin embargo, que estas cifras presentan algunas inconsistencias. Por ejemplo, con relación a la bonificación de 45 soles por zona rural, no coinciden los valores entre el total pagado por este concepto y lo que se debería pagar de acuerdo con el número de docentes que perciben la bonificación. El valor promedio pagado en todo el país por este concepto es menor en casi un sol⁴⁸. Sólo en cuatro departamentos⁴⁹ estas cifras coinciden. En seis departamentos⁵⁰ los docentes reciben por este concepto 0,50 soles menos de lo que deberían; en Ucayali, 1,3 soles, y en Tacna 17,4 soles menos. De esta manera, el Estado estaría dejando de pagar cada mes alrededor de 88 000 soles.

Como se puede apreciar en el cuadro 10, a nivel nacional es el departamento de Puno el que tiene los mayores gastos por concepto de pagos de las bonificaciones por lugar de desempeño, con un presupuesto mensual de 780 128 soles que se dedica en su mayoría al pago de los docentes que se encuentran en actividad (86,2%). El segundo lugar lo ocupa el departamento de Cajamarca con 772 594 soles y el tercero Ancash con 676 058 soles.

Cabe resaltar que el cuarto lugar corresponde al departamento de Lima (con un gasto de 406 890 soles), lo que sorprende debido a que estas bonificaciones tienen como objetivo compensar a los docentes de zonas con condiciones especiales. Este resultado puede deberse a que Lima tiene muchos docentes (9042) que están recibiendo esa bonificación (sólo Cajamarca presenta un mayor número de registros por concepto de bonificación rural (9753)⁵¹, lo que podría indicar que muchos de ellos están percibiendo las bonificaciones sin que les correspondan. Es preciso señalar, sin embargo, que la población docente pública de

45 10% de la remuneración total permanente por prestar servicios en zona de frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia definidas por las normas reglamentarias, hasta un máximo de tres supuestos.

46 45 soles por prestar servicios en las zonas definidas por normas reglamentarias como rurales o de frontera. No se pueden percibir de manera simultánea los dos conceptos.

47 No incluye información de los docentes activos del departamento de Junín, debido a que al momento de la preparación del presente informe no se contaba con ella.

48 El valor exacto es de 0,975 soles.

49 Los cuatro departamentos son: Amazonas, Ica, Lambayeque y Lima.

50 Estos seis departamentos son: Ancash, La Libertad, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Ucayali.

51 Si bien no se puede asumir que el número de registros sea igual al de docentes debido a la existencia de docentes con plazas compartidas principalmente, sí es un buen indicador de la cantidad de docentes dentro de cada departamento.

Cuadro 8 Docentes que reciben bonificaciones de acuerdo con su lugar de desempeño			
Tipo de bonificación	Estado de los docentes En cantidad		
	Activo	Cesante	Total
Sólo bonificación diferencial	111 517	67 705	179 222
Sólo bonificación rural	3 201	0	3 201
Ambas bonificaciones	87 491	0	87 491
Total	202 209	67 705	269 914

Fuente: MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

Cuadro 9 Monto de bonificaciones de acuerdo con el lugar de desempeño						
	Estado del docente					
	Activo		Cesante		Total	
	Cantidad	Monto (en nuevos soles)	Cantidad	Monto (en nuevos soles)	Cantidad	Monto (en nuevos soles)
Total zona diferenciada	199 008	3 204 527	67 705	1 143 760	266 713	4 348 286
Total zona rural	90 692	3 992 750	0	0	90 692	3 992 750
Total general	289 700	7 197 276	67 705	1 143 760	357 405	8 341 036

Fuente: MED.

Elaboración: Instituto APOYO.

Lima asciende a un total de 56 521 frente a los 15 413 de Cajamarca. De acuerdo con ello, sólo el 16% de la población docente de Lima percibe el beneficio, mientras que en Cajamarca la cifra llega al 63,3%.

PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE BONIFICACIONES POR ZONA DIFERENCIAL Y POR ZONA RURAL Y DE FRONTERA

Según las cifras de los docentes que perciben las bonificaciones referidas en la sección anterior, más de 200 000 docentes activos, de los 258 419 docentes activos que registra la estadística del MED, son beneficiados por

desempeñar sus funciones en lugares apartados. Dado que no es razonable asumir que casi el 77% de los docentes activos del país se encuentren en lugares apartados, es evidente que estas bonificaciones alcanzan a un mayor número de docentes de lo debido. Esta desproporción se explica por cuatro razones:

- Indicios de arbitrariedad y discrecionalidad de las autoridades regionales. Por lo general, en el interior del país la regla que siguen las administraciones es la de otorgar la bonificación diferencial hasta el máximo a todos los que se desempeñan fuera del casco urbano de la sede departamental de educación. Esta situación se da, entre otras causas, debido a las pre-

Cuadro 10
Bonificaciones por lugar de desempeño a nivel nacional

Departamento	Activo		Cesante		Total general	
	Registros	Monto (en nuevos soles)	Registro	Monto (en nuevos soles)	Registros	Monto (en nuevos soles)
Puno	24 503	672 231	4 370	107 897	28 873	780 128
Cajamarca	25 768	715 834	3 843	56 760	29 611	772 594
Ancash	21 875	570 972	5 080	105 086	26 955	676 058
Lima	21 310	544 000	4 113	57 203	25 423	601 203
Cusco	16 962	439 583	5 023	108 834	21 985	548 417
Piura	22 026	502 558	3 671	41 661	25 697	544 219
Loreto	22 062	467 747	3 626	61 254	25 688	529 001
Ayacucho	13 907	363 975	n.d.	n.d.	13 907	363 975
San Martín	11 967	273 833	2 867	59 942	14 834	333 775
Huánuco	10 873	295 427	1 831	37 051	12 704	332 477
Apurímac	9 904	282 433	1 483	32 453	11 387	314 886
Arequipa	13 620	236 439	6 007	71 066	19 627	307 505
Huancavelica	9 007	265 681	925	18 479	9 932	284 160
La Libertad	7 608	228 418	2 828	47 656	10 436	276 074
Tacna	8 168	225 084	1 603	37 807	9 771	262 892
Ica	8 596	176 513	4 851	64 722	13 447	241 235
Amazonas	7 859	207 586	1 110	18 186	8 969	225 771
Lambayeque	11 378	174 184	5 054	38 097	16 432	212 281
Pasco	6 806	184 609	610	10 690	7 416	195 298
Junín	n.d.	n.d.	6 875	136 253	6 875	136 253
Ucayali	4 876	116 249	1 098	15 750	5 974	131 999
Tumbes	3 909	86 022	837	16 912	4 746	102 934
Moquegua	3 907	85 856	n.d.	n.d.	3 907	85 856
Madre de Dios	2 809	82 044	n.d.	n.d.	2 809	82 044
Total	289 700	7 197 276	67 705	1 143 760	357 405	8 341 036

En los casos de los departamentos que falta información (Ayacucho, Junín, Moquegua y Madre de Dios) se ha decidido poner n.d. (no disponible).

Fuente: MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

- siones de las que son objeto las autoridades regionales por los docentes cuando se enteran de que un grupo que trabaja "cerca" de ellos ha recibido un incremento en su remuneración sin necesidad de saber bien a qué se debe.
- Desactualización de las normas reglamentarias. Muchas localidades que fueron calificadas como rurales por las normas reglamentarias en su momento ya son zonas urbanas marginales, debido al crecimiento de las ciudades. Asimismo, el estado de emergencia ya ha sido levantado. En ambos casos, correspondería que el MED dictara un dispositivo reglamentario que ordene a las USE la eliminación de las respectivas bonificaciones.
- Irregularidades administrativas. Los funcionarios del MED que han revisado las planillas manifiestan haber detectado muchos casos de profesores que continúan gozando de esta bonificación después de haber sido reasignados a zonas urbanas. Por ejemplo, en Lima, 271 personas de la USE 1 (con jurisdicción en San Juan de Miraflores y otros distritos) perciben esta bonificación.
- Extensión de los beneficios por presión de los docentes. Por ejemplo, algunos docentes de Andahuaylas comentaron a los eva-

luadores que fueron a realizar la encuesta piloto que ellos recibían la bonificación rural debido a que presionaron a las autoridades locales.

Además, durante las entrevistas con los funcionarios del MED se señalaron otros problemas que hacen difícil y poco transparente la aplicación de estas bonificaciones:

- Falta de claridad de las normas. Debido a que algunos especialistas del MED consideran que la norma que otorga las bonificaciones rurales deroga la bonificación diferenciada, se tendría que una parte importante de los 4 348 286 soles mensuales que se asignan al pago de 266 713 docentes quedarían disponibles para realizar los pagos que compensen a los docentes que trabajan en zonas de condiciones especiales (en ese caso sólo rurales y de frontera). No se puede asumir que todo este monto quede disponible, debido a que los 67 705 docentes cesantes que perciben 1 143 760 soles seguirán recibiendo este pago en virtud de que se trata de un derecho ya adquirido.
- Falta de actualización de las normas. Tal vez el mayor problema para la correcta aplicación de estas normas tiene que ver con la falta de un sistema de actualización, lo que se ve agravado por las pocas posibilidades que tiene el MED de depurar las localidades que deberían dejar de percibir las bonificaciones. Con el crecimiento de las ciudades los nuevos docentes que optarán por esos derechos van a ser más. Cuando éstos consiguen el reconocimiento del pago generan una mayor presión fiscal y hacen que empeore la situación de los docentes que deberían estar siendo beneficiados debido a que impiden que el Estado pueda asignar sus recursos de una manera adecuada.
- Automatización de los sistemas de planillas y administrativos. Cada vez que el docente se desplaza a otra zona existe el problema de que su código modular no traslada mayor información que permita identificar quién es él, por lo que los avisos a los encargados para que dejen de pagar las bonificaciones tienen que partir del propio docente. Esto es incompatible con sus incentivos, debido a que dejaría de percibir una parte de sus ingresos. No se cuenta con estimaciones confiables del monto que está pagando injustificadamente el Estado a los docentes que no laboran en zonas de condiciones especiales. Si existiese un sistema de seguimiento de los docentes que permita hacer cruces de su zona de trabajo con los montos que vienen recibiendo, se tendría que la depuración de los docentes que no deberían recibir esas bonificaciones sería inmediata.
- Finalmente, existe un problema de información y complejidad del sistema debido a que los docentes normalmente no saben qué se les está pagando y sólo se fijan en que tienen colegas que ganan más que ellos, por lo que presionan para recibir las mismas ganancias.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

1. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y SUPUESTOS INICIALES

Como se señala en la introducción, el objetivo de este trabajo es diseñar un sistema de bonificaciones, tanto monetarias como no monetarias, que cumpla de una manera más apropiada que el existente con los objetivos de un sistema de incentivos como el siguiente:

- Que eleve el grado de bienestar de los docentes que se desempeñan en zonas apartadas para que se sientan más conformes.
- Que haga más atractivas las plazas en zonas de condiciones desfavorables, de manera que profesionales más capaces deseen ir y permanecer en tales lugares.
- Que corrija o sustituya el sistema actual de bonificaciones, buscando una mejor asignación de recursos y mayor equidad.

Se partió del supuesto de que existen dos tipos de zonas: zonas de condiciones especiales y zonas de condiciones no especiales. Las zonas de condiciones especiales son aquellas que presentan carencias o características desfavorables con relación a otras, por lo que resultan menos atractivas para el desarrollo profesional y la permanencia de largo plazo. Por ello es necesario ofrecer a los docentes que se desempeñan en esas zonas beneficios especiales, monetarios o no monetarios, por el solo hecho de trabajar allí.

2. LOS PRODUCTOS DEL ESTUDIO

Para poder cumplir con los objetivos del estudio se desarrollaron tres productos:

- (i) Diagnóstico de la carrera docente y del sistema de remuneraciones.
- (ii) Tipología de zonas.
- (iii) Planteamiento de un sistema alternativo de bonificaciones monetarias y no monetarias.

El primer producto describe y analiza el estado actual de la carrera de los docentes y sus remuneraciones desde el punto de vista administrativo, económico y legal. Con este diagnóstico se buscó identificar los problemas que enfrenta el sistema de remuneraciones de los docentes en la actualidad y, en especial, los conceptos relacionados con compensaciones por trabajar en zonas de condiciones especiales: la bonificación rural y la bonificación diferenciada. Este diagnóstico fue elaborado sobre la base de la recopilación y sistematización de la legislación vigente y de entrevistas con funcionarios del MED acerca de la aplicación del marco normativo en la práctica e información estadística proporcionada por él.

El segundo producto permitió identificar los criterios relacionados con las zonas de condiciones especiales que los docentes consideran que es necesario compensar. El análisis de estos criterios permite realizar la clasificación de las zonas (tipología).

El tercer producto consiste en la propuesta para el desarrollo del sistema de bonificaciones monetarias y no monetarias que respondiera a las expectativas de los docentes.

Los productos (ii) y (iii) fueron elaborados sobre la base de encuestas y grupos focales. Para la encuesta a docentes se tuvo en principio una muestra de 1385 personas. Sin embargo, la base sobre la cual se presentan los resultados es de 1142 casos, debido a que en este caso se tenían observaciones en todas las variables requeridas para el modelo.

El marco muestral utilizado para la aplicación de las encuestas está formado por el listado de colegios provisto por el MED, según categoría (A: Áreas de Influencia Completa; B: Área de Influencia Incompleta; R: Red; F: Flotantes), departamento, provincia, distrito y centro poblado.

Las categorías de los colegios se basan en la clasificación que está desarrollando el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PMCER) del MED. Esta clasificación para estratificar la muestra es un trabajo anterior a este estudio e independiente de él, y en ella se definen los procesos de organización de los centros educativos de acuerdo con la presencia de centros educativos primarios o secundarios, de la siguiente manera:

- Establecimientos de áreas de influencia de centros educativos secundarios que pueden brindar servicios a centros educativos de nivel primario.
- Establecimiento de redes educativas conformadas únicamente por centros educativos de nivel primario.

Tomando en cuenta estos conceptos, se definen las categorías utilizadas:

- A: Colegios agrupados con un centro secundario que cuente con matrícula en los cinco grados.
- B: Colegios agrupados con un centro secundario que no cuente con matrícula en todos los grados.
- R: Colegios primarios que no se encuentran cerca de uno secundario.
- F: Son todos los colegios que, principalmente por su lejanía y difícil acceso, no pueden agruparse con otros.

La selección de la muestra se realizó conjuntamente con funcionarios del MED, y es representativa de las categorías (A, B, R y F) y no del número total de docentes ni centros educativos a nivel nacional. Dicha muestra, de acuerdo con los objetivos del estudio, fue sesgada hacia zonas rurales (se sobrerrepresentó a los colegios de las categorías redes, R, y flotantes, F).

LIMITACIONES DEL MARCO Y LA SELECCIÓN MUESTRALES

A continuación se señalan las principales observaciones o limitaciones del diseño muestral:

- El universo del estudio conformado por el listado de centros educativos —base de datos— proporcionado por el MED no ha sido validado, por lo que podría darse el caso de que la clasificación de los centros educativos según categorías (A, B, R y F) no sea necesariamente la correcta.
- En el universo del estudio —base de datos— provisto por el MED, donde cada uno de los centros educativos debería estar clasificado según categoría (A, B, R, F), existe un 10% del universo que no ha sido clasificado en ninguna de éstas —en la base de datos, en la columna cuya variable es “COD-RED”, aparecen ceros o espacios en blanco—.

En cuanto a los grupos focales, se realizaron cuatro: dos en la ciudad de Huancaavelica y otros dos en la ciudad de Otuzco. Se conversó con cerca de cuarenta docentes, quienes reforzaron, especificaron y algunas veces complementaron los temas que se habían propuesto en la encuesta y sugirieron otros nuevos.

3. TIPOLOGÍA DE LAS ZONAS

La tipología desarrollada se basa en la identificación de zonas en las que existen o no factores que hacen que los docentes no estén conformes con la plaza que ocupan y, por lo tanto, puedan trabajar de una manera poco adecuada (zonas de condiciones especiales)

y zonas en las que los docentes estén conformes (zonas de condiciones no especiales).

Para la identificación de dichos factores se establecieron como variables pertinentes las características de la zona o del colegio y otras variables personales del docente (situación familiar, condición laboral, origen, idiomas, etcétera) que pueden afectar su conformidad o no conformidad con el lugar donde trabaja, todo esto de acuerdo con su propia percepción.

El proceso para hallar las variables más importantes consistió en el desarrollo de un modelo *probit* sobre la variable conformidad del docente con la zona en la que trabaja con respecto de los tres grupos de variables definidos (características de la zona, colegio y variables personales).

$$\text{Conformidad} = C \left[\begin{array}{l} \text{Características} \\ \text{de la zona} \end{array} \quad \begin{array}{l} \text{Características del} \\ \text{colegio (plaza o} \\ \text{puesto de trabajo)} \end{array} \quad \begin{array}{l} \text{Variables} \\ \text{personales} \\ \text{docente} \end{array} \right]$$

Se desarrolló este tipo de modelos debido a que la variable de estudio —conformidad— es una variable discreta con valores 1 y 0 dependiendo, respectivamente, de la respuesta que da el docente de su conformidad o no conformidad con la zona en la que trabaja. El modelo permite identificar las variables relevantes observando su peso como variable explicativa de la conformidad de los docentes.

Una vez identificados los criterios, el siguiente paso fue analizar la viabilidad de su aplicación, es decir, las condiciones que deberían cumplir para poder ser llevados a la práctica. Las tres condiciones más importantes que tenían que cumplir estos criterios fueron:

- Ser poco numerosos, de tal forma que den origen a un sistema simple y de fácil manejo administrativo.
- Disponer de información, lo que está relacionado con la facilidad para contar con la información de los criterios a nivel nacional y con fuentes de datos que se vayan actualizando de manera periódica, tales como la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO (cada año) o la Encuesta Nacional de Niveles de Vida, ENNIV (cada tres años). Una fuente adicional de información, muy importante para la cla-

sificación de las zonas y de los centros educativos, son las estadísticas básicas del MED.

- Confiabilidad de la información: la información requerida para el otorgamiento de las bonificaciones debe ser de fácil medición y fiscalización.
- Aplicabilidad: los criterios deben ser fácilmente reconocibles, de tal manera que las oportunidades de manejos irregulares de la bonificación queden reducidas al mínimo.

El paso final del desarrollo de una tipología consiste en definir las zonas de condiciones especiales de acuerdo con los criterios seleccionados.

4 DISEÑO DEL SISTEMA DE BONIFICACIONES

Una vez identificados los criterios determinantes de la conformidad o no conformidad y desarrollada la tipología de las zonas a partir de dichos criterios, se procedió a determinar las bonificaciones monetarias y no monetarias que demandan los docentes por trabajar en zonas de condiciones especiales.

Las compensaciones monetarias fueron evaluadas a través de la encuesta, mediante preguntas directas a los docentes por el monto que ellos requerían para trabajar en una zona en la que no estarían conformes. Se tenían dos opciones, que dependían de la respuesta del docente respecto a la conformidad con la zona en la que está trabajando:

- Si el docente respondía que estaba conforme, se le preguntaba cuál era el monto que lo haría trasladarse a una zona con menores facilidades que las de la zona en que se encontraba en ese momento.
- Si respondía que no se encontraba conforme, se le preguntaba por el monto que quisiera recibir para quedarse en la zona en la que está trabajando.

Para determinar los montos se hallaron promedios de las compensaciones requeridas (en las preguntas anteriores) por los docentes para cada zona definida por la tipología.

Las compensaciones no monetarias se evaluaron a través de la encuesta y de los grupos focales a docentes. En la encuesta se les pedía que escogiesen entre las opciones contenidas en una lista elaborada con la información obtenida en la encuesta piloto. Así, por ejemplo, se incluyeron como posibles beneficios no monetarios: cursos de actualización y capacitación, dar valor a los años de servicio en zonas apartadas para efecto de los ascensos, vivienda/traslado, jubilación anticipada, movilidad hasta el colegio, alimentación, premios o reconocimiento a su trabajo, reconocimiento de años de servicio adicionales y materiales educativos.

Los grupos focales se utilizaron para complementar la información con características específicas de cada una de las alternativas que se estaban estudiando (por ejemplo, el tipo de capacitación que los docentes desean recibir) y con información sobre alguna otra opción que no había sido considerada por la encuesta.

Se analizó además la viabilidad de las compensaciones no monetarias seleccionadas y se realizó un costeo aproximado de cada una de estas opciones.

5. SIMULACIONES

Se realizó un ejercicio de clasificación de los docentes del país de acuerdo con los tipos de zonas de condiciones especiales de la tipología definida. Con ello se podría tener una idea de la magnitud del número de las localidades y del número de docentes que requerirán de bonificación.

Sin embargo, debido a que la clasificación de cada una de las zonas del país de acuerdo con las tipologías definidas está fuera del alcance del estudio, y a que incluso en el caso de que se realizara el MED no dispone de bases de datos que permitan relacionar las diferentes zonas con los docentes que tra-

bajan en cada una de ellas, no fue posible determinar el número exacto de docentes que se verían beneficiados por el sistema de bonificaciones propuesto.

Por ese motivo, se decidió hacer una aproximación del número de docentes aplicando los porcentajes de los docentes rurales beneficiados en la encuesta sobre el total de docentes rurales que existen en el país.

Adicionalmente, se estimó dentro de los docentes beneficiados a los docentes de colegios multigrado y bilingües con la finalidad de que puedan generarse estímulos diferenciados entre este tipo de docentes y el resto debido a las dificultades y a la experiencia que tienen los docentes por trabajar en ese tipo de colegios.

Finalmente, se simula el costo total de las bonificaciones monetarias y no monetarias propuesto multiplicando el estimado del número de docentes que recibirían bonificaciones por los montos hallados en el trabajo de campo, para las bonificaciones monetarias, y con la información de los costos unitarios de cada una de las alternativas no monetarias.

Cabe destacar que, debido a las limitaciones de la muestra, que es representativa de las categorías del centro educativo —área de influencia (A, B), redes (R) y flotante (F)— y no del número de docentes a nivel nacional, los resultados de las simulaciones presentadas no reflejan con precisión el número de docentes o centros educativos que deberían recibir las bonificaciones por condiciones especiales.

6. PROPUESTA

Finalmente, se presenta la propuesta concreta de acuerdo con todo lo discutido anteriormente y se analiza su viabilidad desde el punto de vista legal, económico y administrativo.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Esta sección analiza los resultados de las encuestas y de los grupos focales en lo que se refiere a las condiciones especiales del lugar de desempeño que generan no conformidad en los docentes y a las compensaciones monetarias y no monetarias que éstos demandan por dichas condiciones especiales. En la primera parte se identifican y analizan los resultados más importantes de acuerdo con la percepción de los docentes, luego de una revisión y análisis de los resultados del trabajo de campo. En la segunda se presentan los resultados de las estimaciones econométricas mediante las cuales se define la tipología de zonas de condiciones especiales. En la tercera parte se muestra la estimación de los montos específicos de compensación monetaria y los mecanismos seleccionados de compensación no monetaria. Y en la última se presentan los resultados de un ejercicio de simulación que estima el costo de las bonificaciones sugeridas.

Las encuestas han sido analizadas utilizando la siguiente clasificación de los docentes:

- Urbano/rural.
- Categoría de la localidad donde se encuentra ubicado el centro educativo: capital de distrito, centro poblado/pueblo, o caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa.
- Local/no local.

El criterio urbano/rural se ha definido según el INEI, que considera como centro po-

blado urbano a aquellos que tienen como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente. Los centros poblados rurales son aquellos que tienen menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente o más de 100 viviendas pero dispersas. Sin embargo, la clasificación del INEI considera también como centro poblado urbano a todas las capitales de distrito, cumplan o no con el requisito de tener como mínimo 100 viviendas agrupadas.

La muestra de docentes utilizada en el presente trabajo incluye como sector urbano principalmente a centros educativos localizados en capitales de distrito. Más aún: las capitales de distrito incluidas en la muestra presentan un sesgo hacia zonas alejadas, las que pueden tener condiciones similares e incluso inferiores que las de las zonas rurales incluidas en la muestra. Por lo tanto, es importante subrayar que en este estudio el grupo de docentes perteneciente a la categoría "urbana" no es representativo del total de docentes urbanos en el ámbito nacional.

Adicionalmente, con el fin de separar los resultados de acuerdo con una clasificación más desagregada de lejanía y condiciones de vida, el estudio consideró inicialmente utilizar la clasificación de docentes según la categoría del centro educativo obtenida de la base de datos proporcionada por la Oficina de Planificación Estratégica del MED. Esta clasificación agrupa a los centros educativos de acuerdo con la influencia que puedan tener respecto de otros centros educativos de la siguiente manera:

- A: Colegios primarios agrupados con un centro secundario que cuente con matrícula en los cinco grados.
- B: Colegios primarios agrupados con un centro secundario que no cuente con matrícula en todos los grados.
- R: Colegios primarios que no se encuentran cerca de uno secundario.
- F: Son todos los colegios que, principalmente por su lejanía y difícil acceso, no pueden agruparse con otros.

Sin embargo, el trabajo de campo realizado como parte de este estudio mostró que la base de datos del MED de acuerdo con la clasificación de categoría de colegio (A, B, R, y F) presentaba una serie de problemas. Debido a ello, se decidió utilizar la categoría de la zona según el INEI (capital de distrito, centro poblado/pueblo, o caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa)⁵², la que permitiría una aproximación un poco más exacta al grado de ruralidad de cada una de las zonas donde los docentes trabajan.

Cabe mencionar que los criterios urbano/rural y categoría de la zona, aunque frecuentemente utilizados por estudios económicos y sociológicos, muchas veces no generan toda la información pertinente y necesaria o disimulan alguna peculiaridad de un conjunto de docentes que se busca resaltar.

Por otro lado, la información preliminar disponible al inicio del trabajo indicaba que la percepción, grado de conformidad y expectativas de los docentes acerca de su lugar de trabajo podían ser significativamente distintos según fueran propios o extraños de la zona. Por ello, se planteó la distinción entre docente local y docente no local. Se esperaba que, por ejemplo, los docentes locales estuvieran más conformes en promedio con su lugar de trabajo y pidieran una menor compensación por trabajar en zonas rurales que los docentes no locales. Para clasificar a un docente

como local, se planteó que éste debería satisfacer al menos una de las siguientes condiciones: haber nacido en el distrito donde labora o haber permanecido en la localidad donde se encuentra su centro educativo por diez años o más⁵³.

La muestra está formada por 1142 docentes que trabajan en uno de los centros educativos seleccionados, distribuidos como se muestra en el cuadro 11.

Cuadro 11
Distribución de la muestra según zona de residencia

	Número de encuestas	%
Urbano*	387	34
Rural	755	66
Total	1142	100

* Los docentes urbanos de la muestra no son representativos de los docentes urbanos en el ámbito nacional, debido a que en su mayoría pertenecen a capitales de distrito de zonas lejanas (clasificadas como urbanas por el INEI).

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 12
Distribución de la muestra según categoría de la zona

	Casos	%
Caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa	739	65
Centro poblado/pueblo	159	14
Capital de distrito	244	21
Total	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 13
Distribución de la muestra según docentes locales y no locales

	Casos	%
No locales	735	64
Locales	407	36
Total	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

52 Directorio Nacional de Centros Poblados según código de ubicación geográfica. INEI, 1994.

53 Para mayores detalles metodológicos de la separación entre estos dos tipos de docentes véase el anexo 7.

Cuadro 14 Motivos por los que el docente está conforme en el lugar donde trabaja: urbano/rural (Porcentajes)			
	Urbano	Rural	Total
Mi familia está acá	32	18	23
He vivido aquí toda mi vida/me gusta vivir aquí	24	30	27
Acceso a servicios básicos	12	12	13
Mejora o superación profesional/actualización/capacitación	6	5	6
Vocación	5	10	8
La infraestructura del centro educativo es adecuada	4	2	2
Brinda ayuda a gente del campo	4	5	5
Se encuentra en mejor situación que antes	4	8	6
Tiene acceso a otros ingresos	3	1	1
El centro educativo tiene equipo suficiente	2	1	1
Otros*	5	9	8
Total	255	468	723

* Otros: la comunidad o APAFA colabora, las autoridades brindan apoyo, cerca de casa, buen alumado, los niños responden, acceso a pago rural; gasta poco, el costo de vida es menor; necesita dinero, quiere trabajar, al menos tiene trabajo; su trabajo es valorado en la comunidad.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 15 Motivos por los que no está conforme en el lugar donde trabaja de acuerdo con el tipo de zona: urbano/rural (Porcentajes)			
	Urbano	Rural	Total
Mi familia no está acá	27	28	28
No hay posibilidad de mejora profesional	35	20	25
No hay servicios básicos	10	17	15
No me acostumbro a la zona	8	8	8
No me alcanza el dinero, la vida es muy costosa	3	4	4
Falta apoyo de la comunidad	2	4	3
El centro educativo no tiene equipo suficiente	3	3	3
La infraestructura del centro educativo no es adecuada	1	4	3
Ya estuve mucho tiempo en la zona	3	3	3
No tengo acceso a otros ingresos	2	2	2
Otros*	6	7	6
Total	132	287	419

* Otros: el trato que le da el director no es bueno, deserción escolar, no existen viviendas para alquilar.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

1 PERCEPCIONES DE LOS DOCENTES PÚBLICOS SOBRE LAS CONDICIONES ESPECIALES Y LAS COMPENSACIONES

FACTORES QUE AFECTAN LA CONFORMIDAD DE LOS DOCENTES CON LA ZONA RURAL

En la primera parte de esta sección se analiza el conjunto de factores que explican la conformidad y no conformidad de los docentes con la

zona en la que trabajan. En este caso sólo se presentan los resultados obtenidos de la encuesta a docentes según su clasificación: urbano/rural⁵⁴.

54 Los docentes urbanos de la muestra no son representativos de los docentes urbanos en el ámbito nacional debido a que en su mayoría pertenecen a capitales de distritos de zonas lejanas que son clasificadas como zonas urbanas por el INEI.

Cuadro 16 Motivos por los que el docente está conforme en el lugar donde trabaja de acuerdo con la categoría de la zona (Porcentajes)				
	Caserío/anexo/ comunidad/ comunidad nativa	Centro poblado/ pueblo	Capital de distrito	Total
Mi familia está acá	17	32	35	23
He vivido aquí toda mi vida/me gusta vivir aquí	29	23	24	27
Acceso a servicios básicos	12	11	14	13
Mejora o superación profesional/actualización/capacitación	6	7	3	6
Vocación	10	5	4	8
La infraestructura del centro educativo es adecuada	2	4	1	2
Brinda ayuda a gente del campo	5	4	4	5
Se encuentra en mejor situación que antes	7	5	3	6
El centro educativo tiene equipo suficiente	1	3	0	1
Otros*	11	6	12	9
Total	455	125	143	723

* Otros: el trato que le da el director no es bueno, deserción escolar, no existen viviendas para alquilar.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 17 Motivos por los que el docente no está conforme en el lugar donde trabaja de acuerdo con la categoría de la zona (Porcentajes)				
	Caserío/anexo/ comunidad/ comunidad nativa	Centro poblado/ pueblo	Capital de distrito	Total
Mi familia no está acá	27	27	31	28
No hay posibilidad de mejora profesional	21	41	29	25
No hay servicios básicos	18	3	12	15
No me acostumbro a la zona	8	3	10	8
No me alcanza el dinero, la vida es muy costosa	5	6	2	4
Falta apoyo de la comunidad	4	3	2	3
El centro educativo no tiene equipo suficiente	3	3	3	3
La infraestructura del centro educativo no es adecuada	4	6	1	3
Ya estuve mucho tiempo en la zona	3	0	4	3
No tengo acceso a otros ingresos	2	0	3	2
Otros*	5	8	3	6
Total	284	34	101	419

* Otros: el trato que le da el director no es bueno, deserción escolar, no existen viviendas para alquilar.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Luego se analiza cada uno de los factores relevantes para explicar la conformidad o no conformidad de los docentes con la zona en la que trabajan según criterio urbano/rural, categoría de la zona y docente local/no local.

Cuando se analizan los motivos que los docentes mencionan para estar conformes con la zona donde trabajan, no se encuentran mayores diferencias entre las categorías de urbano y rural. Para los docentes de zonas rurales, el orden de importancia de

los motivos es: “he vivido aquí durante toda mi vida/me gusta el lugar” (30%); “mi familia está aquí” (18%); y, en tercer lugar, acceso a servicios básicos (13%). En el caso de los docentes urbanos, se aprecia que el primer factor es la familia, con el 34%, seguido de “he vivido aquí durante toda mi vida/me gusta el lugar” (23%) y de acceso a servicios básicos (12%).

Por el lado de las razones que dan los docentes para no estar conformes con su lugar de trabajo, para el caso de los docentes rurales la falta de la familia es el principal motivo (28%), seguido de la falta de posibilidades de la zona (20%) y de la carencia de servicios básicos (17%). En el caso de los docentes urbanos, el principal motivo es la falta de posibilidades de la zona para mejorar profesionalmente (35%), seguido de la falta de la familia (27%) y de la ausencia de servicios básicos (10%).

Cabe resaltar que el hecho de que los docentes “urbanos” afirmen que el primer factor para no estar conformes con su zona es “la falta de posibilidades”, confirma la apreciación realizada anteriormente de que si bien varias de las capitales de distrito están catalogadas como urbanas, en realidad muchas se encuentran alejadas y no tienen las características de una zona urbana.

A continuación se presenta y analiza cada uno de los factores más relevantes para explicar la conformidad o no conformidad de los docentes con la zona en la que trabajan. La selección de factores que se presenta corresponde en realidad a la constatación a lo largo de todo el estudio de que son ellos los más importantes (se está dejando de lado, con fines de simplificación, el análisis de varios factores que resultaron menos importantes).

La cercanía a la familia y la pertenencia a la localidad

Un factor que preocupa por igual a todos los grupos de docentes en su apreciación sobre su conformidad o no conformidad con el lugar en el que se desempeñan es el aspecto familiar. El trabajo de campo demuestra de muchas maneras que la razón más influyente en su satisfacción o insatisfacción con su lu-

gar de trabajo no es de carácter objetivo, sino más bien subjetivo: la presencia o ausencia de su familia.

La razón más citada por la cual los docentes rurales manifiestan estar conformes con la zona en la que se desempeñan consiste en que se encuentran junto a su familia. El grupo que más importancia le da a las cuestiones familiares es el de los docentes locales, con 37%.

Por el contrario, quienes se declararon no conformes son los que viven lejos de su familia. El principal motivo de no conformidad para los docentes locales y no locales es la ausencia de la familia (28% y 27% respectivamente). En este tema los resultados son los mismos sea cual fuere el criterio que se tome (urbano/rural, categoría de la zona, local/no local).

Los cuadros 18, 19 y 20 muestran la importancia del motivo “familia” en la conformidad y no conformidad de los docentes⁵⁵.

En la investigación realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (*La escuela rural*)⁵⁶ se concluye lo siguiente:

Para los maestros de origen urbano, enseñar en una escuela rural representa el inicio de su carrera docente. De acuerdo con esta imagen, tras unos años de trabajar en las zonas más apartadas les corresponderá acercarse cada vez más a su lugar de origen. En todo caso, esperan que la carrera los vaya llevando a donde les gustaría vivir o a donde viven (ya) sus familiares. El que se cumpla o no esta proyección marcará la actitud del docente hacia las comunidades en las que le toque trabajar. Así, al inicio de la carrera hay mayores posibilidades de que — pese a las difíciles condiciones de trabajo — el o la docente tenga hacia la comunidad una mejor actitud que la que tendrán luego de varios años de trabajar en una zona muy pobre y de difícil acceso.

55 Es importante resaltar que el motivo familia forma parte de un conjunto de factores que se consideran en la conformidad y no conformidad de los docentes, por lo que la suma vertical de los datos no resulta 100%.

56 Montero, Carmen; Patricia Oliart; Patricia Ames; Zoila Cabrera y Francesca Uccelli: *La escuela rural: Estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo N° 2. Lima: MED-MECEP, 2001, pp. 102-103.

Cuadro 18 Importancia del motivo "familia": urbano/rural (Porcentajes)				
	Motivo de conformidad	Urbano	Rural	Total
Conforme	Mi familia está acá	34	18	23
No conforme	Mi familia no está acá	27	28	28

La base de las observaciones es la siguiente: rural, 755; urbano, 387.
Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 19 Importancia del motivo "familia": categoría de la zona (Porcentajes)					
	Motivos de conformidad	Caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa	Centro poblado/pueblo	Capital de distrito	Total
Conforme	Mi familia está acá	17	31	35	23
No conforme	Mi familia no está acá	26	26	31	28

La base de las observaciones es la siguiente: capital de distrito, 739; centro poblado/pueblo, 159; caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa, 244.
Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 20 Importancia del motivo "familia": no local-local (Porcentajes)				
	Motivos de conformidad	No locales	Locales	Total
Conforme	Mi familia está acá	14	37	23
No conforme	Mi familia no está acá	27	28	28

La base de las observaciones es la siguiente: docentes locales, 407; docentes no locales, 735.
Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Esto demuestra la importancia del motivo familia para los docentes que trabajan en zonas remotas y alejadas de su familia; así también, la conformidad está relacionada con el tema de la reasignación⁵⁷ esperada por los docentes después de un determinado número de años. La reasignación les permitirá tener acceso a mejores condiciones de vida y estar cerca de su familia.

57 El tema de la reasignación se desarrollará más adelante.

Los docentes no locales y parte importante de los locales no desean que su familia viva en zonas remotas, probablemente por incomodidad debido a la falta de acceso a servicios básicos tales como posta médica, agua potable, alumbrado eléctrico, desagüe, entre otros. En los grupos focales se recogieron declaraciones como la siguiente: "La realidad de mi caserío es dura; no hay centro de salud, y tenemos que trasladarnos lejos para comprar una pastilla. Por otro lado, no tenemos comunicación, no podemos llamar a nuestras familias, estamos lejos". Otra ra-

Cuadro 21 Rural/urbano				
Categoría	Conformes (%)	Razones	No conformes (%)	Razones
Rural	18	Mi familia está acá	28	Mi familia no está acá
	30	Me gusta vivir aquí/he vivido aquí toda mi vida	20	No es posible mejorar profesionalmente
	13	Acceso a servicios	17	No tengo acceso a servicios
Urbano	34	Mi familia está acá	35	No es posible mejorar profesionalmente
	23	Me gusta vivir aquí/he vivido aquí toda mi vida	27	Mi familia no está acá
	12	Acceso a servicios	10	No me acostumbro a la zona

La base de las observaciones es la siguiente: rural, 755; urbano, 387.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 22 Categoría de la zona				
Categoría	Conformes (%)	Razones	No conformes (%)	Razones
Capital de distrito	35	Mi familia está acá	31	Mi familia no está acá
	24	Me gusta vivir aquí	29	No es posible mejorar profesionalmente
	14	Acceso a servicios	12	No tengo acceso a servicios
Centro poblado/pueblo	31	Mi familia está acá	41	No es posible mejorar profesionalmente
	24	Me gusta vivir aquí	26	Mi familia no está acá
	11	Acceso a servicios	6	Infraestructura del CE es inadecuada
Caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa	17	Mi familia está acá	26	Mi familia no está acá
	29	Me gusta vivir aquí	21	No es posible mejorar profesionalmente
	12	Acceso a servicios	18	No tengo acceso a servicios

La base de las observaciones es la siguiente: capital de distrito, 739; centro poblado/pueblo, 159; caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa, 244.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

zón que explicaría el deseo del docente de no trasladar a su familia a su lugar de trabajo podría ser la falta de oportunidades de una mejor educación para sus hijos, ya que en las zonas rurales alejadas sólo existen centros de educación primaria. Los centros educativos secundarios e instituciones superio-

res están ubicados principalmente en la capital de provincia.

La búsqueda de niveles superiores de educación para los hijos y oportunidades de trabajo para el cónyuge u otros miembros confluyen para explicar los deseos de trasladarse a zonas urbanas que manifiestan la mayor par-

Cuadro 23 Local y no local				
Categoría	Conformes (%)	Razones	No conformes (%)	Razones
Local	37	Mi familia está acá	29	No es posible mejorar profesionalmente
	30	Me gusta vivir acá	28	Mi familia no está acá
	8	Acceso a servicios	10	No tengo acceso a servicios
	7	Superación profesional	6	Ya estuve mucho tiempo en la zona
No local	26	Me gusta vivir acá	27	Mi familia no está acá
	16	Acceso a servicios	23	No es posible mejorar profesionalmente
	14	Me familia está acá	17	No tengo acceso a servicios
	10	Vocación	10	No me acostumbro a la zona

La base de las observaciones es la siguiente: docentes locales, 407; docentes no locales, 735.
Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

te de docentes, tanto los locales como los no locales. Al no conseguirlo, deben resignarse a vivir largos períodos en zonas remotas, alejados de su familia.

Un tercer motivo que podría impulsar a los docentes a no trasladar a su familia a su localidad de trabajo está relacionado con las escasas oportunidades de empleo en las zonas rurales. Según los resultados de la encuesta realizada, 78% de los docentes no se dedica a otra actividad económica aparte de la docencia. En los grupos focales, los docentes señalaron como razones de ello la falta de tiempo ("si tuviera otro trabajo no tendría tiempo para preparar las clases y cumplir las labores que exige la comunidad")⁵⁸, pero además también la dificultad para conseguir un empleo, debido a la pobreza de la zona rural. Por su parte, los resultados obtenidos por la encuesta del IEP muestran que con frecuencia los docentes de zonas rurales se ven en la necesidad de recurrir a otras actividades para completar o mejorar sus ingresos mensuales. Sin embargo, la posibilidad de hacerlo es muy

reducida. Así, se observa que apenas 11% de ellos desarrolla otras actividades, y que de este pequeño porcentaje la mayoría se dedica a la agricultura y el comercio.

Para un grupo importante de docentes que no son nombrados sino sólo contratados, un motivo adicional para no instalar a su familia es la inestabilidad. Los docentes contratados, que en la encuesta ascienden al 26%, no saben si al siguiente año continuarán trabajando en el mismo lugar o no. En muchos casos los docentes contratados alquilan una habitación pequeña y tienen lo mínimo indispensable para vivir.

A partir de los resultados obtenidos de su trabajo de campo, el estudio del IEP⁵⁹ sostiene que lo común es que no exista una vivienda adecuada para el docente en las comunidades rurales. Por lo general usan una habitación improvisada que no brinda las condiciones necesarias para el descanso reparador ni para el trabajo requerido fuera de las horas de clase.

Entre otras condiciones adversas para el trabajo del docente y que contribuyen a un generalizado sentimiento de desaliento, están: la pobreza de las familias, el bajo nivel educativo y el sentimiento de soledad del docente en la tarea educativa.

Adicionalmente, el estudio del IEP ha identificado algunos factores que podrían influir en la decisión de los docentes para no

58 Testimonio recogido en el grupo focal 1 en Otuzco-La Libertad: "... a veces hacemos campañas, porque si hay alguna epidemia, los niños se contagian y faltan al colegio. Hacemos bastantes cosas por la comunidad".

59 Montero *et al.*, *op. cit.*

Cuadro 24 Docentes no conformes: 419 casos				
Servicios básicos	Tiene %	No tiene %	Total	
			Casos	%
Desagüe	13	87	419	100
Agua potable	36	63	419	100
Luz eléctrica	57	43	419	100
Agua entubada y pozo de agua	75	25	419	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 25 Docentes conformes: 723 casos				
Servicios básicos	Tiene %	No tiene %	Total	
			Casos	%
Desagüe	25	75	723	100
Agua potable	39	60	723	100
Luz eléctrica	58	42	723	100
Agua entubada y pozo de agua	70	30	723	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

trasladar a su familia a la zona donde ellos trabajan:

Podemos afirmar, de manera general, que las condiciones de vida de los maestros rurales son duras, particularmente en las comunidades apartadas de la sierra y de la selva: sin servicios básicos, sin vivienda adecuada, con dificultades para el abastecimiento de víveres y materiales de trabajo, y con desplazamientos costosos y extenuantes. A ello se añade que la situación en que llegan los niños a las aulas son deficientes y las posibilidades de complementar el aprendizaje en los hogares resultan muy limitadas.⁶⁰

El acceso a servicios básicos

Los docentes, en general, mencionaron la falta de servicios básicos como tercer elemento de no conformidad (15%), después de la ausencia de la familia y de no tener posibilidades de mejorar o superarse profesionalmente.

Para analizar con mayor detalle la variable acceso a servicios básicos, se dividió la muestra en dos grupos de docentes: no conformes y conformes. Dentro de cada grupo de

docentes, los servicios básicos más mencionados por su ausencia en la localidad fueron los que aparecen en los cuadros 24 y 25.

En los cuadros se puede apreciar que tanto en el grupo de docentes no conformes como en el de conformes, 87 y 75% respectivamente de las localidades donde trabajan los docentes no tienen acceso a desagüe. La carencia de este servicio básico fue la más mencionada por los maestros.

En general, tomando en cuenta la muestra total, los resultados de las encuestas permiten apreciar que el servicio más escaso es el desagüe. El 79% de los docentes viven en una localidad que carece de éste, seguido del 60, 42 y 28% de los docentes que no cuentan con los servicios de agua potable, luz eléctrica y pozo o agua entubado respectivamente.

Adicionalmente, se hizo una distinción entre docentes locales y no locales para saber cuál de los servicios básicos es el más importante como factor de no conformidad.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 114.

Cuadro 26 La localidad donde trabaja cuenta con servicio de desagüe: no locales-locales			
	Sí tiene	No tiene	Total
No locales	46	69	64
Locales	54	31	36
Total	236	906	1142

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

La evidencia empírica muestra que entre los docentes no conformes el 89% de docentes no locales no tiene acceso al servicio de desagüe. Otros servicios básicos mencionados fueron: agua potable (67%), luz eléctrica (42%) y agua entubada (23%). Del mismo modo que en los casos anteriores, el servicio de desagüe es el factor más importante.

Considerando la muestra (1142 observaciones), los docentes no locales sienten de manera más intensa la falta de servicios básicos, pero el que les hace mayor falta con relación a los docentes locales es el desagüe: 69% de los docentes no locales no tienen acceso a este servicio, mientras que 54% de los locales tienen acceso al mismo servicio. Ello puede deberse a que los no locales tienden a vivir en condiciones más precarias o transitorias que los locales, quienes pueden haber decidido invertir en mejorar sus servicios.

Distancia a la capital de provincia más cercana

En general, se supone que mientras menor sea la distancia desde un lugar determinado —caserio, anexo, comunidad, pueblo, entre otros— a una ciudad más desarrollada —capital de provincia—, la localidad contará con mayores y mejores servicios que aquellas zonas más distantes o alejadas. Por este motivo, se consideró analizar la variable tiempo de transporte que el docente invierte para trasladarse desde la localidad donde se encuentra el centro educativo donde trabaja a la capital de provincia más cercana.

Los resultados de las encuestas muestran que 43% de los docentes se demoran menos de dos horas para trasladarse a la capital de pro-

Cuadro 27 Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana		
	Casos	%
Menos de 2 horas	487	43
Entre 2 y 5 horas	469	41
Más de 5 horas	186	16
Total	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 28 Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana: no locales-locales			
	No locales	Locales	Total
Menos de 2 horas	40	48	43
Entre 2 y 5 horas	45	33	41
Más de 5 horas	15	19	16
Total	735	407	1142

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 29 Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana: conformidad del docente con el lugar donde trabaja			
	No conforme	Conforme	Total
Menos de 2 horas	34	48	43
Entre 2 y 5 horas	46	38	41
Más de 5 horas	20	14	16
Total	419	723	1142

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

vincia más cercana y que el 16% invierte más de cinco horas. El tiempo de transporte estaría indicando el grado de ruralidad de un determinado lugar o zona: mientras más alejada se encuentre de una capital de provincia, más rural será. Esto implica un acceso limitado a servicios básicos; que las comunidades sean dispersas y de difícil acceso; un insuficiente desarrollo de las vías de comunicación, entre otras.

El tiempo de transporte es un factor que los docentes no locales consideran importante. Así, el 36% de los docentes que no están conformes con el lugar donde trabajan y se demoran entre dos y cinco horas para trasladarse a la capital de provincia más cercana, son no locales.

Según los resultados de las encuestas, los docentes se encuentran más conformes cuando el tiempo de traslado a la capital de provincia más cercana es menor. Así, 48% de los docentes conformes con la zona donde trabajan demoran menos de dos horas en llegar a la capital de provincia. Por otro lado, el 46% de los docentes no conformes tiene que invertir entre dos y cinco horas.

La inamovilidad

Salvo una parte de docentes locales, todos los profesores no están conformes porque no logran conseguir su traslado a una zona urbana o de mayor desarrollo. El traslado, denominado técnicamente “reasignación”, no es fácil debido a las características del sistema de nombramientos y reasignaciones, en el que no existen mecanismos institucionales que faciliten la movilidad de los docentes rurales. El descontento con el sistema de asignación de plazas surgió de manera consistente en los grupos focales donde los docentes manifestaban que se sentían “varados”, y que el sistema no consideraba su antigüedad y sacrificio.

Todos los docentes participantes de los grupos focales compartían una visión similar de la carrera del profesorado, en la que los postulantes deberían ingresar a la carrera ocupando primero una plaza rural e ir “acercándose” progresivamente a zonas urbanas más desarrolladas, lo que puede ser atribuido principalmente al factor familiar (véanse también las conclusiones del estudio de Montero *et al.* ya citado presentadas en la discusión del factor familiar).

En opinión de los participantes de los grupos focales, el actual sistema de nombramientos y reasignaciones desalienta la postulación para plazas rurales, debido a que una vez que son asignados a una de éstas es casi imposible moverse de esa zona. Por ejemplo, una docente manifestó: “En dos oportunidades quise trasladarme a Otuzco, pero por malos manejos de la USE no he podido hacerlo. Ahorita es im-

sible una reasignación pues están dando prioridad a los profesores que concursaron en la evaluación del MED. Cuando se abren plazas nuevas, se las ofrecen primero a los que sacaron más puntaje, y no a los profesores que tenemos más años de servicio, y encima que estamos en zonas alejadas”. Otra docente afirmó que a una colega suya le habían denegado su reasignación a pesar de que tenía motivos médicos suficientes para sustentar su pedido.

Además, los docentes perciben que las decisiones sobre las reasignaciones no son transparentes, que los funcionarios favorecen a sus conocidos. Un docente llegó a sostener: “si yo quisiera una plaza y tuviera la plata necesaria la conseguiría ahorita”. Es muy probable que la mayoría de docentes locales que no está conforme con su plaza responda a este perfil, es decir, que sea un docente que hace más de diez años se encuentra “varado” en un centro educativo rural y no puede ser reasignado por la estructura del sistema vigente.

Los docentes participantes de los grupos focales señalaron que las dificultades para obtener una reasignación son mayores para quienes cumplen la función de director del colegio, por lo que muchos profesores no aceptan ocupar las plazas vacantes de director en zonas alejadas.

Cabe señalar que durante los grupos focales también surgió otro aspecto de la falta de movilidad en la carrera docente: el “desplazamiento vertical”. Los participantes nombrados expresaron el desaliento que ocasiona en todos los docentes, no sólo en los rurales, la suspensión de los procesos de ascenso desde hace varios años. Manifestaron que desde hace mucho tiempo se encuentran en el mismo nivel, y que no ascienden porque no se evalúan sus expedientes. Ello genera descontento, no tanto por el incremento salarial que implica pasar de un nivel a otro —que es poco significativo—, sino por la necesidad de reconocimiento de su trabajo.

EXPECTATIVAS DE LOS DOCENTES SOBRE LAS COMPENSACIONES

En la siguiente sección se presentan los beneficios —monetarios y no monetarios— que a los docentes les gustaría percibir por trabajar

en una zona rural según la información obtenida en las encuestas y grupos focales.

Compensaciones monetarias

Los docentes participantes de los grupos focales no se mostraron muy interesados en las bonificaciones especiales dirigidas a compensar condiciones difíciles, pues no manifestaron de forma espontánea la necesidad de una compensación por ello. Lo que surgió en primer lugar fue la demanda generalizada por un aumento de la remuneración básica de todos los docentes sin excepción. Cuando se habló de bonificaciones, inicialmente se refirieron a las bonificaciones en general, que en su opinión debían dirigirse a compensar por vivienda, movilidad al centro educativo y alimentación. Cabe señalar que un grupo de participantes favorecía un sistema de compensación por desempeño y capacidad. Este desinterés por las bonificaciones especiales puede estar relacionado con las aspiraciones de movilidad de los docentes, que no desean permanecer en la zona más que unos cuantos años, durante los cuales están dispuestos a sacrificarse a cambio de una plaza en una zona urbana.

Sólo cuando se planteó específicamente el tema de las bonificaciones por zonas de condiciones difíciles, los participantes de los grupos focales opinaron sobre ello. En primer lugar, se confirmó una de las conclusiones del diagnóstico legal sobre el sistema remunerativo vigente, calificado de complejo y poco transparente. Se pudo apreciar que la mayoría de los docentes no distingue las bonificaciones (diferencial y por zona rural) de los

otros conceptos por los que son remunerados. Esto muestra que, en realidad, las compensaciones no cumplen la función motivadora para la cual fueron concebidas, pues los docentes las confunden con el resto de su sueldo. Entre los docentes que sí las identificaban, hubo consenso en calificar su monto como muy reducido, y señalaron que una bonificación entre 200 y 300 soles sería lo justo.

Por otro lado, en la encuesta se les preguntó a los docentes cuál sería la compensación monetaria que deberían recibir por trabajar en una zona de condiciones especiales. Se hizo la distinción entre dos grupos de docentes: conformes y no conformes.

Según los resultados de la encuesta, en el rango entre 250 y 500 soles se encuentra la mayoría de los docentes de los diferentes grupos.

Docentes conformes

Cuadro 30
Compensación monetaria a los docentes que están conformes con su lugar de trabajo para quedarse: urbano/rural (Porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Menos de 100 soles	4	4	4
Entre 100-250 soles	20	22	21
Entre 250-500 soles	26	27	26
Entre 500-1000 soles	14	12	13
Más de 1000 soles	19	21	20
No le interesa el dinero	3	6	5
No se movería	10	5	7
NS/NO	4	3	4
Total	255	468	723

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 31
Compensación monetaria a los docentes que están conformes con su lugar de trabajo para quedarse: categoría de la zona. (Porcentajes)

	Caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa	Centro poblado/pueblo	Capital de distrito	Total
Menos de 100 soles	4	3	4	4
Entre 100-250 soles	22	18	20	21
Entre 250-500 soles	27	26	25	26
Entre 500-1000 soles	13	11	16	13
Más de 1000 soles	21	23	18	20
No le interesa el dinero	6	2	4	5
No se movería	4	13	9	7
NS/NO	3	4	4	4
Total	455	125	143	723

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Docentes no conformes

Cuadro 32 Compensación monetaria a los docentes que no están conformes con su lugar de trabajo para quedarse: urbano/rural (Porcentajes)			
	Urbano	Rural	Total
Menos de 100 soles	3	2	2
Entre 100-250 soles	24	26	26
Entre 250-500 soles	42	27	32
Entre 500-1000 soles	11	14	13
Más de 1000 soles	15	22	20
No le interesa el dinero	2	3	3
No se movería	1	2	1
NS/NO	2	4	3
Total	132	287	419

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 33 Compensación monetaria a los docentes que no están conformes con su lugar de trabajo para quedarse: no local-local (Porcentajes)			
	No local	Local	Total
Menos de 100 soles	2	2	2
Entre 100-250 soles	26	26	26
Entre 250-500 soles	31	32	32
Entre 500-1000 soles	12	16	13
Más de 1000 soles	20	18	20
No le interesa el dinero	4	2	3
No se movería	2	1	1
NS/NO	3	3	3
Total	255	468	723

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Si bien la mayoría de los docentes se encuentra concentrado en el rango entre 250 y 500 soles, hay un considerable grupo de docentes no conformes ubicados en el rango mayor: más de 1000 soles. Los porcentajes de docentes no locales, de docentes cuya residencia es la zona rural y de docentes cuyo centro educativo está ubicado en un caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa son mayores. Los cuadros 32, 33 y 34 muestran estas diferencias.

Compensaciones no monetarias

Reasignación

Con respecto a lo no monetario, lo más importante para la mayor parte de docentes rurales es el deseo de su reasignación a una localidad urbana más grande en la que reside su familia. Dado que ésta es lo más importante y no la quieren llevar a zonas remotas, desean residir en el mismo lugar donde está su familia.

Con relación a este tema, el estudio realizado por el IEP⁶¹ afirma:

A todos los profesores se les preguntó si se encontraban satisfechos con el lugar en el que estaban trabajando y si habían solicitado su reasignación. Tanto las respuestas a la encuesta como a las entrevistas sugieren que un factor determinante es el

61 Montero *et al.*, *op. cit.*, p. 123.

Cuadro 34				
Compensación monetaria a los docentes que no están conformes con su lugar de trabajo para quedarse: categoría de la zona. (Porcentajes)				
	Caserio/anexo/comunidad/comunidad nativa	Centro poblado/pueblo	Capital de distrito	Total
Menos de 100 soles	2	3	2	2
Entre 100-250 soles	26	32	22	26
Entre 250-500 soles	27	35	45	32
Entre 500-1000 soles	14	6	11	12
Más de 1000 soles	22	15	16	20
No le interesa el dinero	4		2	3
No se movería	2		1	1
NS/NO	3	9	1	3
Total	284	34	101	419

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 35
Docentes rurales nombrados que pedirán su reasignación para 1999
(Porcentajes)

	Total	Sexo		Región		
		Hombre	Mujer	Costa	Sierra	Selva
Sí	66,9	65,3	68,7	51,0	72,3	63,3
No	32,3	34,7	29,6	46,1	27,3	36,7
No responde	0,8		1,7	2,9	0,5	
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Base	1136	609	527	192	721	223

Fuente: Montero *et al.*, *op. cit.*

Encuesta a docentes rurales 1998. Base: 1500 docentes encuestados.

lugar de residencia de la familia del docente y, de manera secundaria, sus años de servicio. Podríamos decir que cuanto más distante está la escuela del lugar donde vive su familia, mayor será su insatisfacción y su deseo de ser reasignado.

Como alternativa al actual sistema de reasignaciones, los participantes de los grupos focales plantearon que los docentes tengan un tiempo máximo de permanencia en las zonas rurales: "Yo creo que nadie está contento en las zonas rurales; por la labor que desarrollamos tenemos que seguir ahí, pero no creo que nadie quiera quedarse más tiempo, ya cumplimos un ciclo, ya hemos estado varios años". En los grupos focales se les preguntó a los docentes dónde pedirían ser reasignados. Todos contestaron que pedirían estar cerca de su familia, donde estudian sus hijos.

Sin embargo, se debe destacar que esta satisfacción o insatisfacción de los docentes dependerá de la zona en la que se encuentren trabajando. Así, según el estudio sobre la escuela rural realizado por IEP⁶², los docentes de las escuelas de la costa, debido a que las condiciones de transporte son bastante aceptables y las distancias cortas, se encontraban en general satisfechos con su lugar de trabajo.

Por otro lado, los docentes de la sierra estudian Educación y ven el tránsito por una escuela rural como un hecho temporal, un paso previo a enseñar en zonas urbanas. Dado que los criterios de asignación de plazas no están claramente establecidos, hay quienes piensan que nunca tendrían que pasar por la experiencia de enseñar en una escuela rural. Como el proceso es percibido como una escala en la que el peldaño más bajo es la escuela rural, cuando se da el caso de que alguien que enseñaba en una zona urbana es asignado a una zona rural hay un gran desconcierto. Cuando esto le ocurre a un docente, vivirá esperando su cambio. Si éste demora, se desarrolla en él la sensación de haber sido castigado con ese trabajo.

La encuesta realizada por el IEP⁶³ a fines de 1998 arroja los resultados que figuran en los cuadros 35 y 36 con relación al porcentaje de docentes rurales de las diferentes regiones del país que desean ser reasignados y el lugar donde les gustaría que los envíen. Cuarenta y cinco de cada cien docentes rurales de la costa desearían trabajar en una escuela urbana. Cincuenta de cada cien de los de la sierra tienen las mismas expectativas, mientras que en el caso de los de la selva esta aspiración alcanza el 40%.

En los grupos focales realizados por este estudio en las ciudades de Huancavelica y Otuzco, los docentes manifestaron repetidamente su deseo de que el Estado cumpla con las leyes que promulga —que se haga

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

Cuadro 36
Lugar donde le gustaría trabajar al docente rural en 1999
(Porcentajes)

	Total	Sexo		Región		
		Hombre	Mujer	Costa	Sierra	Selva
En la misma escuela donde estoy	37,7	38,5	36,9	47,9	31,9	46,3
En otra escuela rural	15,6	17,7	13,3	7,2	18,3	14,2
En una escuela de zona urbana	46,6	43,8	49,7	44,7	49,8	39,5
No responde	0,0		0,0	0,3		
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Base	1500	791	709	234	914	352

Fuente: Montero *et al.*, *op. cit.*

Encuesta a docentes rurales 1998. Base: 1500 docentes encuestados.

realidad lo establecido por la Ley del Profesorado—; si fuera así, los docentes se sentirían conformes: “Quiero que el gobierno cumpla con todo lo que se ha escrito en la ley; hay muchas normas que no se cumplen en la actualidad”.

Vivienda, alimentación y gastos de movilidad

Según los resultados de las encuestas y grupos focales, otras compensaciones no monetarias consideradas como importantes son: la capacitación, vivienda, alimentación y movilidad al centro educativo. Se debe mencionar que las compensaciones por capacitación, vivienda, alimentación y movilidad que se proponen en el presente estudio hacen referencia a los productos o bienes en sí y no a compensaciones o bonificaciones monetarias.

Como se muestra en los cuadros 37 y 38, las preferencias por compensaciones no monetarias haciendo la distinción entre docentes conformes y no conformes y entre docentes no locales y locales, no varían.

Los docentes señalaron, tanto en la encuesta como en los grupos focales, que la vivienda, la alimentación y el transporte son conceptos que deben ser compensados, ya que la mayoría de ellos tienen que gastar en el alquiler de una habitación en la localidad donde trabajan, en alimentación y transporte.

Según la encuesta realizada a 1500 maestros⁶⁴, el docente que pasa la semana en la comunidad y vuelve a su casa los fines de semana vive en las condiciones menos adecuadas. En tales casos, algunas veces los docentes ocupan un ambiente de la escuela que puede ser un aula en desuso, un pabellón destinado a ser la vivienda de los docentes, o inclusive la dirección, cuando se trata de escuelas unidocentes. Estos ambientes suelen tener piso de tierra o madera, escasa iluminación, mobiliario precario y los servicios higiénicos son muy raros y, cuando existen, son inadecuados. Cuando la escuela no ofrece un lugar aparente para ser habitado, los docentes se ven en la necesidad de alquilar una habitación en la comunidad, o aceptan la hospitalidad de alguna familia. En ambos casos sus condiciones de vida tienden a ser precarias durante la semana de clases.

En escasas oportunidades la escuela cuenta con una casa para el maestro. Según la encuesta, 10% de los docentes que deben permanecer en las comunidades tienen una casa que es de la escuela. Comparativamente, la situación de los docentes que hacen uso de estas casas es muy superior a la del resto de sus colegas en la misma situación. Cuentan con un espacio con ambientes dife-

⁶⁴ *Ibid.*

Docentes conformes

Cuadro 37 Compensación no monetaria para que el docente se traslade: no local y local (Porcentajes)			
	No local	Local	Total
Cursos de actualización y capacitación	19	17	18
Alimentación	17	18	17
Vivienda/traslado	16	17	17
Movilidad hasta el colegio	16	11	14
Materiales educativos	8	7	8
Otros	12	16	13
Ninguno	10	13	11
NS/NP	2	1	2
Base	429	294	723

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Docentes no conformes

Cuadro 38 Compensación no monetaria para que el docente permanezca en el lugar donde trabaja: local-no local (Porcentajes)			
	No locales	Locales	Total
Cursos de actualización y capacitación	28	35	30
Vivienda/traslado	19	14	18
Movilidad hasta el colegio	13	8	12
Alimentación	10	12	10
Materiales educativos	9	11	9
Otros	17	14	16
Ninguno	3	4	4
NS/NP	1	2	1
Base	306	113	419

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

renciados, lo que les permite más orden y posibilidades de trabajar, atenderse y descansar mejor.

En cuanto a la alimentación de los docentes, su calidad y variedad depende de la comunidad en la que trabajen —de la riqueza o pobreza de la comunidad— y de la distancia de la escuela de centros poblados —ubicación geográfica— con mayor diversidad de productos. Muchas veces se supone que las comunidades pueden hacerse cargo

de la alimentación del docente, pero en aquellas en situación de extrema pobreza esto no es posible. Si el docente quiere tener una dieta algo mejor que la que consumen las comunidades en las que enseña, debe comprar sus provisiones.

Con respecto al transporte, el estudio ya citado realizado por el IEP señala que se debe distinguir según la zona donde el docente trabaje. Los docentes que enseñan en comunidades de la costa son los que menos proble-

mas tienen en cuanto al transporte debido al desarrollo de las carreteras y la disponibilidad de transporte público. En la sierra los docentes que están en una zona cercana a un centro poblado grande no tienen tampoco mayores problemas. Por el contrario, para los docentes que trabajan en comunidades de la selva y en las comunidades de altura de la sierra el transporte representa uno de los problemas que afecta su motivación para trabajar en esas escuelas. Muchos de estos lugares no cuentan con transporte público directo. Las caminatas para llegar son bastante largas, y se realizan incluso luego de haber viajado ya en uno o dos medios de transporte y por varias horas. Estos desplazamientos se hacen aún más pesados cuando los docentes deben llevar sus provisiones y menaje a las comunidades.

Facilidades administrativas de cobranza

Otro tema señalado en materia de compensaciones no monetarias fue el de las dificultades que enfrentan para cobrar sus sueldos. Las alternativas que tienen para cobrar se reducen a dos: acercarse a una oficina del Banco de la Nación a cobrar el cheque, o, a través de un cajero automático del mismo banco, sacar el dinero de la cuenta en la que se le

deposita su remuneración. El problema para los docentes que se desempeñan en las zonas más alejadas es que deben viajar todos los meses hasta los centros urbanos donde existe una agencia del Banco de la Nación o un cajero automático —Multired—, lo que es costoso y toma tiempo que el docente resta a sus días laborales.

Una alternativa por la cual han optado algunos docentes, sobre todo de la selva, donde los viajes pueden tomar varios días, es pagarle a un comisionista que realiza el viaje hasta la ciudad y le cobra el sueldo. Así, cada mes el comisionista parte a la ciudad cargado de las tarjetas del cajero automático de un grupo de docentes, y les entrega días después su sueldo, luego de cobrar su respectiva comisión. Esta comisión puede llegar al 10 ó 15%, lo que anula completamente el efecto de las bonificaciones que actualmente perciben los docentes por desempeñarse en zonas apartadas. Además, los comisionistas se vinculan comercialmente con los docentes, pues son los que llevan provisiones a la localidad y prestan dinero a la familia que vive en el centro urbano cuando lo necesita, todo lo cual lleva a muchas situaciones de abuso en las que el docente no percibe nada o recibe muy poco de su remuneración.

Cuadro 39 Lugar donde se alojan los docentes rurales que viven en la comunidad (Porcentajes)				
	Total	Región		
		Costa	Sierra	Selva
En un ambiente de la escuela	19,3	7,3	25,4	10,8
Con una familia de la comunidad	20,0	27,8	19,9	18,5
En una casa especial para el maestro	17,6	5,4	12,3	30,2
En casa propia	16,3	44,1	13,3	15,2
En una vivienda que le da la comunidad	15,6	5,7	15,3	18,6
En un cuarto alquilado	10,0	7,6	12,4	6,2
En el local de la posta médica	1,1	1,9	1,4	0,5
Total	100	100	100	100
Base	863	66	519	279

Fuente: Montero *et al.*, *op. cit.*

Encuesta a docentes rurales 1998. Base: 1500 docentes encuestados.

Cuadro 40 Persona que cobra el sueldo del docente		
	Casos	Porcentaje
El mismo docente	1018	89
Familia/amigos	41	4
Apoderado	78	7
Total	1137	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 41 Pago de comisión a la persona que le cobra el sueldo		
	Casos	Porcentaje
Sí	83	71
No	34	29
Total	117	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 42 Persona que cobra el sueldo del docente y recibe algún tipo de comisión			
	Cobro de comisión		Total
	Sí	No	
Familia/amigos	15	79	33
Apoderado	85	21	67
Total	83	34	117

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

En los resultados de la encuesta a docentes se encontró que 89% cobra su sueldo personalmente. Del 11% que encarga a algún familiar o apoderado la cobranza de su sueldo, 71% tiene que pagar alguna comisión a esta persona.

Capacitación

Adicionalmente, se pudo apreciar que la capacitación es un beneficio muy valorado por los docentes rurales al cual no pueden acceder por la lejanía y las dificultades administrativas. Los docentes declararon dos tipos de problemas. Por un lado, los cursos de capaci-

tación se dictan siempre en las ciudades, lo que impide participar a los docentes rurales porque se requiere tiempo y dinero. Por otro lado, pidieron que la capacitación esté en manos de instituciones adecuadas para que el dictado y contenido de los cursos sean de buena calidad y sobre temas de interés para ellos: "A veces hay capacitaciones, pero los capacitadores no son buenos, y muchas veces los materiales no llegan. Muchas veces los capacitadores nos dicen cómo tenemos que llenar nuestras notas y evaluar a los alumnos, pero la USE nos da otras instrucciones, y nos dicen que si no la presentamos así como ellos dicen, no las aceptan. Así que la capacitación no nos sirvió de nada".

Los docentes propusieron que se les asigne un monto de dinero para capacitación que ellos pudieran aplicar de acuerdo con sus intereses y conveniencias. Es probable que esta propuesta se sustente más en una percepción negativa acerca de la capacitación que brinda el Estado (el hecho de que no se capacite a los docentes rurales, o que las acciones de capacitación sean de mala calidad) que a un afán de aprovecharse de la situación (destinar el dinero extra que recibirían a una actividad distinta de la capacitación). Un elemento que hay que tomar en cuenta es que en muchos aspectos los docentes declaran preferir beneficios no monetarios en lugar de aumentos remunerativos.

Se puede constatar que los cursos de capacitación adecuados, los materiales y el acompañamiento son altamente valorados por los docentes, y los resultados de este tipo de intervención se pueden percibir en las aulas, tanto por el trato que un docente "atendido" da a sus alumnos como por la mejor comprensión que los propios docentes logran sobre las consecuencias de su trabajo. Los proyectos que apoyan escuelas les brindan a los docentes un mínimo de recursos pedagógicos y personales que los motivan y les dan mayor seguridad en su trabajo.

2 TIPOLOGÍA DE CONDICIONES ESPECIALES

En esta parte se analizan los resultados de las encuestas y de los grupos focales en lo que se

refiere a las condiciones especiales del lugar de desempeño que generan no conformidad en los docentes.

El objetivo de esta sección es determinar, a partir de la información recogida en el trabajo de campo, una tipología de zonas de condiciones especiales. En primer lugar, se identifican las variables que son más relevantes para explicar la conformidad o no conformidad de los docentes con la localidad en la que trabajan. Luego se analiza la viabilidad de utilizar estas variables como criterios para definir las zonas especiales, considerando que el manejo del sistema sea fácil y transparente. Finalmente, se determinan las zonas consideradas como especiales de acuerdo con los criterios seleccionados en las partes anteriores.

IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES RELEVANTES

Para la identificación de las variables (criterios que explican la conformidad o no conformidad de los docentes) se tomaron en cuenta los siguientes aspectos metodológicos:

- Se utilizó un análisis econométrico estimando una regresión tipo *probit* que relacione la variable conformidad/no conformidad del docente con la zona en la que trabaja (variable dependiente) con una serie de variables explicativas (44 en total) que se pueden dividir en tres grupos: características de la zona, características del colegio (plaza o puesto de trabajo) y otras variables personales del docente (de tipo objetivo y subjetivo) que puedan contribuir a explicar la conformidad o no conformidad (variables relacionadas con la familia, edad, condición contractual, conocimiento del quechua, entre otras)⁶⁵.
- El proceso para seleccionar las variables más importantes se basó en el nivel de significancia estadística de cada variable y en su contribución a la significancia del modelo global. Así, se seleccionaron las variables significativas al 5% que explican en conjunto el mayor *Likelihood ratio*⁶⁶. De esa manera, el modelo final incluye las variables que son significativas

en forma individual y que son las que más contribuyen a explicar la conformidad o no conformidad del docente.

- Para la regresión se utilizó la información recogida en las encuestas a docentes. Se utilizaron 1142 encuestas. Del total de 1385 encuestas recogidas, sólo 1203 tenían observaciones en todas las variables que se requerían para el modelo. Además, se decidió eliminar de la muestra a los docentes de zonas que se pueden clasificar como de condiciones adecuadas y cuyo análisis de conformidad corresponde a un modelo diferente (61 casos, correspondientes a la información de los docentes de capitales de provincia).
- Se incluyó la variable docente local (que distingue entre locales y no locales) como una variable explicativa del modelo. Se realizaron, además, regresiones separadas para ambos grupos, ya que el estudio supone que estos dos grupos de docentes pueden responder a diferentes criterios para explicar su conformidad o no conformidad.

Como resultado de la regresión y del proceso de selección mencionado, se identificaron las siguientes variables, no presentadas en orden de importancia, como las más relevantes para explicar su conformidad o no conformidad con la zona en la que trabajan, de acuerdo con la percepción de los propios docentes⁶⁷.

Variables relacionadas con las características de la zona

Dentro de este grupo se tienen todas las variables que brindan información sobre la importancia de las características de la zona

65 La lista completa de variables que se incluyó en el análisis de la conformidad se encuentra en el anexo 6.

66 Es el *ratio* de máxima verosimilitud. Esta tasa se halla como: $Likelihood\ ratio = 1 - (\text{Log likelihood modelo restringido} / \text{Log likelihood modelo sin restringir})$.

Este índice define el grado de aproximación del modelo evaluado respecto de una situación en la que no se utilizara ninguna variable para explicarlo.

67 Los resultados de la regresión *probit* estimada se presentan en los anexos 9 y 10.

en la conformidad/no conformidad del docente con su zona de trabajo. Su importancia se encuentra en que, dentro de los supuestos del presente estudio, la clasificación de las zonas se debe basar en este tipo de variables.

- *Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana*

El tiempo de transporte hacia la capital de provincia más cercana resulta un factor negativo para la conformidad de los docentes con la zona en la que laboran⁶⁸. Mientras más lejana se encuentra esa capital de provincia, la disconformidad de los docentes es mayor.

En el cuadro 43 se puede apreciar que cuando los docentes demoran más tiempo en llegar a las capitales de provincias más cercanas —“centros de influencia”— se encuentran menos conformes con la zona en la que trabajan. Así, por ejemplo, sólo 14% de los docentes conformes se demoran más de cinco horas de viaje, mientras que ese porcentaje llega a 48% cuando se demoran menos de dos horas.

La explicación del comportamiento de esta variable es obvia: un mayor tiempo de transporte indica que la localidad es más remota y de difícil acceso. Esto puede generar varios problemas para los docentes. En primer lugar, la lejanía implica normalmente que la zona no cuenta con servicios básicos para los docentes o que su provisión no cumple con las condiciones adecuadas, ya sea en términos de horas disponibles del servicio o en términos de la calidad de éste. En segundo lugar, la lejanía es la causa, en la mayor parte de los casos, de que el docente no viva con su familia. La información recogida en los grupos focales mostró que los docentes optan por no llevar a sus familias con ellos cuando son asignados a zonas remotas debido a que éstas no cuentan con servicios adecuados o no ofrecen buenas oportunidades de estudio o

Cuadro 43
Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana y conformidad del docente con el lugar donde trabaja (Porcentajes)

	No conforme	Conforme	Total
Menos de 2 horas	34	48	43
Entre 2 y 5 horas	46	38	41
Más de 5 horas	20	14	16
Base	419	723	1142

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

trabajo para sus familiares. Por ello, los docentes deben viajar periódicamente para realizar visitas a su familia.

Por tal razón, esta variable es más relevante de lo que parece, ya que puede ser la causa de la gran importancia de las variables relacionadas con la familia. Como se explicará más adelante, los docentes están más conformes cuando sus familias residen en la localidad donde trabajan. Esta situación no es la más común en las zonas especiales. Así, en los resultados de la encuesta se pudo apreciar que 73% de los que viven en la localidad en la que se encuentra el colegio tienen familiares (pareja, hijos o padres) que viven fuera de la localidad en la que se encuentra el colegio y a los que tienen que visitar de manera frecuente.

- *Existencia de desagüe en la localidad*

De acuerdo con nuestro modelo, otra de las variables relacionadas con las características de la zona que permiten explicar la conformidad/no conformidad del docente con la zona en la que trabaja es la existencia de desagüe dentro de la localidad. Se tiene que la variable es significativa al 5% de confianza, y la no tenencia de este servicio provoca un efecto negativo sobre la conformidad del docente. Esto quiere decir que cuando la localidad no tiene desagüe, un docente se va a sentir menos conforme de trabajar en esa zona que sus colegas que trabajen en localidades que sí cuentan con este servicio.

El modelo permite descubrir que los docentes que trabajan en una localidad que tiene este servicio van a tener un índice de con-

68 Este factor, al igual que todos los de la regresión, ha sido evaluado a un nivel de 5% de confianza para ser aceptado.

formidad⁶⁹ de 0,756, mientras que los docentes que trabajan en una zona en la que no se cuenta con este servicio van a tener un índice de 0,641. Así, la disminución que provoca la falta de este servicio para la conformidad de un docente promedio es de 0,115.

Como se puede apreciar en el cuadro 44, el mayor porcentaje de docentes que no están conformes con la zona en la que trabajan no tiene desagüe en su localidad (87%). Una característica adicional del servicio de desagüe, dentro de los servicios básicos, es que tiene el menor número de casos en los que los docentes reconocen contar con su provisión. Sólo 21% de los docentes afirma tener este servicio, siendo más saltante el caso de los docentes de las zonas de menor categoría (caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa) donde ese porcentaje sólo llega al 5%, es decir, casi nadie reconoce tener este servicio.

- *Considera la existencia de servicios básicos como factor principal para su conformidad/no conformidad*

Un último factor seleccionado como determinante de la conformidad o no conformidad de los docentes con la zona en la que laboran es la mención del acceso o carencia a servicios básicos como causa principal de su conformidad o no conformidad. La relación de servicios básicos contemplada en la encuesta a docentes y directores estaba conformada por: luz eléctrica, agua potable, desagüe, agua entubada o pozo de agua, entre las principales.

Se aprecia que los docentes que mencionan esta variable tienden a estar menos con-

formes con su zona de trabajo que los docentes que no la mencionan. De los docentes que mencionan esta variable (13%), 41% de los docentes no conformes con la zona en la que trabaja mencionó esta variable como la principal, mientras que sólo 36% de los docentes que no la mencionan no están conformes.

Esta variable es significativa al 5% de confianza y, dependiendo de si el docente la menciona o no, tiene un efecto de 0,183 puntos más dentro en su índice de conformidad. Cuando los docentes mencionan este factor, el índice alcanza el valor de 0,511 de conformidad, mientras que si no menciona este factor tiene un índice de 0,693 de conformidad con su zona.

Variables relacionadas con la familia

En este grupo están las variables que dan información sobre la importancia de la familia dentro de la conformidad/no conformidad del docente con el lugar o zona donde desempeña la docencia. Su peso se encuentra en que la variable familia ha resultado ser uno de los motivos más importantes por el cual los docentes están conformes/no conformes, siendo incluso más importante que las condiciones especiales en las que los docentes se desempeñan.

- *Visita a familiares que viven fuera de la localidad*

La primera variable relacionada con la familia que se seleccionó es: "visita a familiares directos que viven fuera de la localidad donde se encuentra ubicado el centro educativo donde trabaja". Esta variable es significativa al 5% de confianza y tiene un efecto positivo sobre la conformidad del docente.

Los docentes que no tienen que visitar en forma frecuente a familiares fuera de su localidad están más conformes que los docentes que sí tienen esta necesidad. En ese sentido, el comportamiento de la variable guarda co-

Cuadro 44
El acceso a servicio de desagüe y la conformidad del docente
(Porcentajes)

	Conforme	No conforme	Total
Tiene	25	13	21
No tiene	75	87	79
Base	723	419	1142

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

69 El índice de conformidad es la proyección del modelo obtenido sobre los datos para medir el grado de conformidad/no conformidad de un docente. Su valor máximo es 1, docentes conformes; y su valor mínimo 0, docentes no conformes.

Cuadro 45						
Considera la existencia de servicios básicos como factor principal para su conformidad/ no conformidad	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Sí	63	41	90	59	153	100
No	356	36	633	64	989	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 46						
Visita a familiares que viven fuera de la localidad	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Sí	304	41	432	59	736	100
No	115	28	291	72	406	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

respuesta con lo esperado respecto de su efecto en la conformidad de los docentes con su zona de trabajo.

Según el modelo, los docentes que visitan a su familia directa van a tener un índice de conformidad de 0,626, mientras que los docentes que no deben visitar a algún familiar fuera de la localidad donde trabajan van a tener un índice de 0,743. Así, el aumento que provoca no visitar a un familiar para la conformidad de un docente promedio es de 0,117.

Otra muestra de la importancia de esta variable es que se aprecia que del total de docentes encuestados (1142), 736 tienen algún familiar directo al que visitan de forma frecuente y vive fuera de su localidad, que es el 64% de la muestra. Además, que el 41% de los docentes que tienen que visitar familiares no se encuentran conformes en su localidad de trabajo, mientras que esa cifra sólo alcanza el 28% para el caso de los docentes que no tienen que visitar familiares.

Como se puede apreciar en los cuadros 47 y 48, según los resultados del estudio realizado por el IEP sobre la escuela rural antes citado, sólo 14,8% de las familias de los docentes rurales viven en la localidad donde el docente trabaja. Sin embargo, casi 60% de los docentes ve a su familia diariamente, lo que indica que muchos suelen vivir fuera de la localidad en la que trabajan. Así, el estudio encuentra que cuando las comunidades son distantes y el profesor proviene de o reside en un lugar diferente en el que tiene casa y familia, lo frecuente es que permanezca de lunes a viernes en la comunidad en la que se encuentra la escuela, y que salga el fin de semana a su lugar de residencia. En estos casos ocurren las mayores irregularidades en cuanto a la asistencia y adecuado uso del tiempo en la escuela, ya que cualquier gestión que el docente tenga que hacer de manera personal implica su ausencia del aula (trámites, cobro de sueldo, enfermedades de los familiares, fiestas y celebraciones, entre otras).

Cuadro 47 Relación entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia de la familia (Porcentajes)						
	Total	Sexo		Región		
		Hombre	Mujer	Costa	Sierra	Selva
Mi familia vive en el lugar donde trabajo	14,8	14,9	14,7	16,0	10,7	24,5
Mi familia vive en otro poblado cercano	53,9	50,8	57,3	73,3	55,5	36,7
Mi familia vive en centro poblado lejano	31,4	34,0	28,0	10,6	33,8	38,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Montero *et al.*, *op. cit.*

Encuesta a docentes rurales 1998. Base: 1500 docentes encuestados.

Cuadro 48 Frecuencia con que visita o duerme en la casa de su familia (Porcentajes)						
	Total	Sexo		Región		
		Hombre	Mujer	Costa	Sierra	Selva
Diariamente/están cerca	59,3	53,2	66,1	85,3	56,8	48,6
Una vez a la semana/los fines de semana	20,4	25,1	15,2	5,4	25,2	18,1
Cada quincena	6,5	8,0	4,9	2,6	6,1	10,2
Una vez al mes	12,6	12,5	12,6	6,2	10,9	21,1
Menos de una vez al mes	1,2	1,1	1,2	0,5	1,0	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Montero *et al.*, *op. cit.*

Encuesta a docentes rurales 1998. Base: 1500 docentes encuestados.

- *Si llegó solo a la localidad en la que está el colegio*

Otra de las variables relacionadas con la familia y que permiten explicar la conformidad/no conformidad del docente con la zona en la que trabaja es si el docente llegó solo a la localidad en la que se encuentra ubicado el colegio donde actualmente labora. De igual forma que las variables anteriores, ésta es significativa al 5% de confianza.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, los docentes que no llegan solos a las localidades en las que tienen que trabajar se sienten más conformes que los docentes que llegaron solos. Estos últimos tienen un índice de conformidad de 0,586, mientras que los primeros presentan un valor de 0,732.

- *Considera a la familia como factor principal para su conformidad/no conformidad*

La variable es significativa al 5% de confianza y la no mención de este factor tiene un efecto positivo sobre la conformidad del docente. Cuando el docente menciona que su familia es la razón principal que explica su conformidad o no conformidad, muestra una menor conformidad que aquellos que no lo hacen.

Los docentes que mencionan a la familia tienen un índice de conformidad de 0,52, mientras que los docentes que no la mencionan tienen un índice de 0,716. Así, el aumento que provoca la no mención del factor familia para la conformidad del docente es de 0,196.

Cuando los docentes no mencionan a la familia entre los motivos para estar conformes

o no conformes con trabajar en zonas desfavorables, están más conformes con su lugar de trabajo, pero aquellos docentes que tienen presente a la familia tienden a encontrarse menos conformes con el lugar al cual han llegado. De acuerdo con los resultados, se puede observar que entre los docentes que mencionan a su familia como motivo de conformidad, 60% está conforme; mientras que entre los docentes que no mencionan a su familia el nivel de conformidad aumenta hasta 65%.

Status del docente en la carrera docente

En este caso, el grupo de variables que se describe a continuación está relacionado con el *status* del docente en la carrera docente: título profesional, nombramiento y años de servicio.

Obtención de título profesional

Del mismo modo que en los casos anteriores, esta variable es significativa al 5% de confian-

za y la no obtención de un título profesional tiene un efecto positivo sobre la conformidad del docente. Cuando el docente no tiene título profesional se encuentra más conforme con la zona donde trabaja que aquellos docentes que sí lo tienen.

Del modelo se desprende que los docentes que no tienen título presentan un índice de conformidad igual a 0,745, mientras que el índice de los docentes que tienen título profesional es de 0,647. La disminución que provoca la posesión del título para la conformidad del docente es de 0,098.

Esta variable mantiene un comportamiento esperado debido a que los docentes no titulados se encuentran más conformes que los titulados en las zonas en las que laboran tal vez porque sus aspiraciones son menores.

Se aprecia que 74% de los docentes no titulados se encuentra conforme con la zona en la que trabaja, mientras que ese valor sólo alcanza 60% en el caso de los titulados. Ese comportamiento parece estar asociado a un

Cuadro 49						
Llegada	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Llegó solo a la localidad	230	45	284	55	514	100
No llegó solo a la localidad	189	30	439	70	628	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 50						
Considera a la familia como un factor para su conformidad/ no conformidad	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Sí	115	40	169	60	284	100
No	304	35	554	65	858	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

sentimiento de que el trabajo de docente es lo único que tienen, y no se atreven a considerar la posibilidad de quejarse de éste “por miedo a perderlo”.

- *Nombramiento en la carrera magisterial*

La segunda variable relacionada con el *status* del docente es el nombramiento en la carrera magisterial. Esta variable es significativa al 5% de confianza y tiene un efecto positivo sobre la conformidad del docente.

El nombramiento dentro de la carrera magisterial tiene un comportamiento similar al de la obtención del título profesional, en el sentido de que actúa como *status* de la situación del docente, por lo que los docentes con menos “prestigio” se sienten más conformes en las zonas en que están trabajando que aquellos con más “prestigio”.

En este caso, los docentes contratados tienen un índice de conformidad igual a 0,756,

mientras que los nombrados presentan un índice de 0,638. Así, los contratados tienen 0,118 más de conformidad que los nombrados.

En ese sentido, son los docentes contratados los que tienen una mayor propensión a estar conformes con su zona de trabajo, mientras que los nombrados muestran una tendencia a no estar conformes.

El porcentaje de conformidad para los docentes contratados llega al 74%, en tanto que para los nombrados al 60%. El grado de no conformidad de los docentes nombrados es casi el doble que el de los contratados, lo que indica que posiblemente existe miedo de estos últimos de quejarse debido a que “pueden perder su trabajo”.

- *Número de años de trabajo en el colegio*

Esta variable presenta también el signo esperado: durante los primeros años de enseñanza en el colegio los docentes son, hasta cierto

Cuadro 51						
Obtención de título	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Titulado	349	40	523	60	872	100
No titulado	70	26	200	74	270	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 52						
Nombramiento en la carrera magisterial	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Nombrado	341	40	502	60	843	100
Contratado	78	26	221	74	299	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y rectores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 53
Número de años que el docente lleva trabajando en el colegio y conformidad con tal situación

	No conforme	Conforme	Total
Menos de 5 años	35	65	638
Entre 5 y 10 años	38	62	290
Más de 10 años	39	61	214
Base	419	723	1142

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

punto, indiferentes a la zona en la que trabajan, mientras que con el paso de los años todos sienten que se están quedando “estancados” o “varados”, por lo que muestran una mayor propensión a estar no conformes con la zona en la que trabajan.

Otras

- *Residencia en la localidad en la que está el colegio*

Los docentes que tienen que trasladarse todos los días para ir a dictar clases al colegio se encuentran menos conformes que los docentes que viven en la zona donde trabajan. Esto se aprecia en el índice de conformidad: los docentes que viven en la localidad tienen un índice de 0,698, mientras que el de los que no viven en la localidad es de 0,596.

La importancia de esta variable podría indicar que la creación o asignación de viviendas para los docentes en los colegios repre-

senta una alternativa de compensación por considerar. Sin embargo, antes de optar por esta solución se debe analizar con cuidado las causas que originan que los docentes elijan vivir fuera de la localidad donde trabajan. En primer lugar, pueden preferir residir fuera porque encuentran relativamente cerca una mejor zona para vivir, en cuyo caso sería suficiente compensarlos por el transporte. Puede ser también que la decisión no esté asociada a que el docente no tiene las condiciones de infraestructura adecuadas en la zona en la que se encuentra el colegio, sino que su familia vive en una localidad cercana. En ese caso, la construcción de una vivienda para el docente en la zona llevaría a un gasto probablemente ineficiente debido a que éste seguiría viajando todos los días porque quiere estar con su familia.

En este caso, los porcentajes de no conformidad con la zona de los docentes que se ven obligados a viajar todos los días respecto de los que tienen residencia estable en ella presentan diferencias menos considerables que en los casos anteriores: 39% para los primeros y 36% para los segundos.

- *Conocimiento del quechua*

Esta variable está definida mediante el conocimiento que el docente declara tener del quechua: “habla, lee o escribe”. Así, los docentes que no conocen el quechua se encuentran más conformes que los docentes que sí lo conocen. Esta situación parece deberse a que muy probablemente los docentes que conocen el quechua están asignados a las

Cuadro 54

Residencia en la localidad en la que está el colegio	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Sí	289	36	522	64	811	100
No	130	39	201	61	331	100
Total	419	37	723	63	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

zonas más alejadas del país, mientras que los que no lo conocen se encuentran en “mejores” zonas. Por tal razón, esta variable posiblemente no está reflejando la importancia del idioma, sino que el resultado sólo expresa la asociación de la variable con la lejanía de la localidad.

Al analizar la variable dentro del modelo se concluye que es significativa al 5% de confianza y que el índice de conformidad de un docente es de 0,601 para los que conocen el quechua y de 0,737 para los que no lo conocen. Esto implica que exista una diferencia de 0,136 puntos de conformidad a favor de los docentes que no conocen el quechua.

Como se puede apreciar en el cuadro 55, en el grupo de los docentes no conformes y que conocen el quechua el mayor número se encuentra en un caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa (197 casos de un total de 279). Al parecer, esos docentes “están siendo asignados” a enseñar en esas zonas debido a que conocen el idioma. Por el lado de los docentes no conformes pero que no conocen el quechua, el total de éstos alcanza sólo 140 casos.

- *Considera la oportunidad de superación como causa principal de su conformidad/no conformidad*

Una variable adicional personal del docente que permite explicar su conformidad o no conformidad con la zona en la que trabaja es

si considera la oportunidad de superación profesional que le ofrece la localidad donde trabaja como factor principal para su conformidad. Los docentes que no mencionan esa variable como un elemento que determina su satisfacción o insatisfacción ante la plaza rural tienden a estar más conformes que los docentes que sí la mencionan.

Del mismo modo que en los casos anteriores, esta variable es significativa al 5% de confianza, y el índice de conformidad de un docente es de 0,267 para aquellos que mencionan la oportunidad de superación como causa principal de su no conformidad, mientras que el índice de conformidad es de 0,724 para los docentes que no la mencionan. Esta variable es la más importante estadísticamente, ya que alcanza una variación de 0,457 en el índice de conformidad de los docentes que les permite variar de un estado a otro de conformidad.

Se observa que 72% de los docentes que mencionan esta variable no se encuentra conforme con la zona en la que trabaja. Por otro lado, los docentes que no mencionaron las oportunidades de superación profesional como un factor para su conformidad o no conformidad tienen un alto porcentaje de conformidad (68%), mientras que los docentes que lo mencionaron sólo alcanzan al 28% de conformidad. Estos resultados refuerzan la importancia de desarrollar más y mejores programas de capacitación como una forma de compensar a los docentes y lograr que se sientan más satisfechos.

Cuadro 55							
Conformidad del docente con la zona en la que trabaja (En número de docentes)							
Categoría	No conformes			Conformes			Total
	Conoce el quechua	No lo conoce	Total	Conoce el quechua	No lo conoce	Total	
Caserío/anexo/comunidad/comunidad nativa	197	88	285	210	244	454	739
Centro poblado/pueblo	10	23	33	28	98	126	159
Capital de distrito	72	29	101	74	69	143	244
Total	279	140	419	312	411	723	1142

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 56						
Considera la oportunidad de superación como un factor para su conformidad/no conformidad	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja					
	No conforme		Conforme		Total	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Sí	103	72,0	41	28,0	144	100,0
No	316	32,0	682	68,0	998	100,0
Total	419	36,7	723	63,3	1142	100,0

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Local

- *Distinción entre docentes locales y no locales*⁷⁰

El estudio planteó como hipótesis que era importante separar a los docentes entre locales y no locales, debido a que se espera que estos dos grupos de docentes se comporten de manera diferente, en especial con relación a las variables que consideran relevantes para explicar su conformidad.

El modelo permitió comprobar la importancia de esta variable para explicar la conformidad/no conformidad de los docentes. La variable es significativa al 5% de confianza, y la pertenencia de un docente al grupo local origina que estén más conformes de trabajar en esas zonas, mientras que si un docente pertenece al grupo no local tiende a estar menos conforme con esa zona. El modelo permite deducir que, en promedio, los docentes locales tienen 0,149 puntos más de conformidad que los docentes no locales. Un docente promedio local presen-

ta un índice de conformidad de 0,760, en tanto que un docente no local tiene un valor de 0,611.

El resultado que se ha obtenido con el comportamiento de esta variable lleva a considerar la separación entre docentes locales y no locales al diseñar el sistema de bonificaciones. (Su aplicabilidad se considera más adelante.) Adicionalmente, al analizar el modelo separando los casos de docentes locales y no locales se comprueba la existencia de factores diferentes que explican la conformidad de cada uno de estos grupos de docentes con las zonas en las que trabajan.

Docentes locales

Los docentes locales⁷¹, al estar más “comprometidos” con la zona en la que trabajan, se sienten menos propensos a considerar factores de la zona o del colegio como determinantes de su conformidad; sin embargo, el tiempo que llevan trabajando en el colegio se convierte en un factor que va desalentando su conformidad con la zona debido principalmente a que sienten que se están quedando “varados” en ella y no tienen forma de reubicarse en otra con mejores condiciones de vida⁷².

Docentes no locales

En el caso de los docentes no locales⁷³, al estar menos “comprometidos” con la zona tienen una mayor propensión a tomar en cuenta los factores identificados en el modelo global, algunos de los cuales son relevantes sólo para ellos.

Primero, debido a que los no locales muestran una mayor propensión a tener a su

70 Un mayor detalle de esta definición, que es un supuesto del estudio, se encuentra en el capítulo III, Metodología del estudio, y en los anexos 7 y 8.

71 En el anexo 11 aparece la regresión final del modelo para el caso de los docentes locales.

72 En algunos de los grupos focales se obtuvo que los docentes mayores decían que ellos tenían la necesidad de irse a zonas con más facilidades cuando pasa el tiempo debido, principalmente, a que sus hijos crecen y tienen que ver por opciones que les permitan superarse.

73 En el anexo 12 aparece la regresión final del modelo para el caso de los docentes no locales.

familia —o parte de ésta— fuera de la localidad donde ellos viven, la consideración de la familia se convierte en un factor determinante de su conformidad. En un segundo caso, el docente va a considerar su *status* como docente en términos de su título profesional o de su nivel de contratación dentro de la carrera magisterial para reclamar trabajar en zonas con mejores condiciones tanto de vida como de trabajo, por lo que el mayor *status* profesional de este docente va a determinar una menor conformidad de trabajar en zonas rurales o de condiciones especiales.

Finalmente, al ser un docente menos “comprometido” con la zona, va a tomar en consideración las facilidades en cuanto a ser-

vicios básicos que le brinde la zona. En este caso se pueden presentar dos situaciones:

- La primera es aquella en la que el docente proviene de una zona con mejores condiciones que la actual, por lo que la falta de servicios básicos, o una provisión no adecuada de ellos, le resulta muy dificultosa para realizar su trabajo, mientras que la provisión adecuada de los servicios le es indiferente para su conformidad.
- La segunda es aquella en la que el docente viene de una zona con peores condiciones que la actual, de manera que la provisión de servicios básicos se convierte en un factor para su conformidad,

Cuadro 57			
Variables determinantes de la conformidad de un docente con su zona de trabajo	Factores relevantes*		
	Factores específicos		Factores comunes
	Local	No local	
Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana			
Existencia de desagüe en la localidad			✓
Docente local o no local			
Obtención de título profesional		✓	
Nombramiento en la carrera magisterial		✓	
Número de años de trabajo en el colegio	✓		
Residencia en la localidad en la que está el colegio		✓	
Visita a familiares que viven fuera de la localidad		✓	
Conocimiento del quechua			✓
Si llegó solo a la localidad en la que está el colegio			✓
Considera a la familia como un factor para su conformidad/no conformidad		✓	
Considera la oportunidad de superación como un factor para su conformidad/no conformidad			✓
Considera la existencia de servicios básicos como un factor para su conformidad/no conformidad		✓	

* Los factores se han hallado evaluando el modelo final con las variables determinantes de la conformidad de un docente con su zona de trabajo, filtrando los casos de docentes locales y no locales respectivamente, hasta obtener el mejor modelo tanto a nivel de significancia grupal como individual.

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

mientras que la falta de los servicios le es indiferente.

ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LAS VARIABLES IDENTIFICADAS COMO RELEVANTES

El análisis de la viabilidad de las variables (criterios para definir la tipología de zonas) busca realizar una nueva selección de variables de la lista presentada en la sección anterior, pero esta vez de acuerdo con criterios de aplicabilidad y transparencia del sistema a proponer. A continuación se mencionan las características de algunos de estos criterios:

- Deben ser pocos, de tal forma que se puedan identificar, medir y verificar fácilmente.
- Han de ser simples, de manera que sean transparentes y de fácil manejo y se minimicen las posibilidades de manejos irregulares, y de tal forma que los docentes sepan por qué se les compensa.
- Deben corresponder a características de la plaza y no del docente. Un docente sólo debe recibir la bonificación mientras ocupe una plaza magisterial que se encuentra en una zona clasificada como de condición especial.
- La información requerida para identificar las condiciones especiales debe ser de relativamente fácil acceso y fiscalización, de tal forma que se minimicen las posibilidades de ineficiencias y manejos irregulares del sistema de compensaciones.

El objetivo de esta sección consiste, además, en identificar las fuentes de información de las variables o criterios seleccionados. En los casos en que no se conozca una fuente oficial, se identifican *proxis* alternativas y las principales limitaciones que éstas tendrían.

A continuación se analiza la aplicabilidad de las variables seleccionadas en la sección anterior.

Variables relacionadas con las características de la zona

Las variables de las características de la zona (tiempo de transporte a la capital de provin-

cia más cercana, existencia de desagüe en la localidad y si considera los servicios básicos como factor principal para su conformidad/no conformidad) han sido seleccionadas como las más importantes para el desarrollo de la tipología de zonas de condiciones especiales.

Dentro de la regresión *probit*, la existencia de desagüe en la localidad surgió como una de las variables más importantes; sin embargo, los demás servicios no mostraron significancia estadística. Una explicación a esta situación podría ser que los docentes en realidad se están refiriendo a desagüe cuando mencionan la falta de servicios básicos. Cabe mencionar que la pregunta de la encuesta a la que nos referimos no permitía mencionar únicamente el desagüe.

En virtud de que son las más relevantes para realizar la clasificación de las zonas, estas variables van a ser analizadas más adelante una por una.

Variables relacionadas con la familia

Estas variables (visita a familiares que viven fuera de la localidad, si llegó solo a la localidad en la que está el colegio y si considera a la familia como un factor para su conformidad/no conformidad) fueron claramente identificadas como muy relevantes tanto en el análisis de los resultados de la encuesta como en los grupos focales. Sin embargo, su aplicabilidad como criterios para otorgar compensaciones presenta diversos problemas. En primer lugar, son de muy difícil medición y fiscalización. Se podría ofrecer una compensación por condición especial sólo si el docente no está con su familia, por ejemplo, pero ello sería muy costoso y difícil de identificar y controlar.

Adicionalmente, se comprobó que los docentes quieren estar con su familia pero no que ésta vaya a vivir a las zonas en las que ellos están trabajando cuando éstas son muy remotas y ofrecen menores servicios y oportunidades de desarrollo. Sin embargo, las razones por las que la familia no se encuentra con el docente pueden ser de diversa índole y no estar relacionadas con el problema de condiciones especiales.

Cabe además recordar que, como ya se mencionó, estas variables están asociadas a

las características de la zona en términos de condiciones especiales. Esto es, en muchos casos la familia no está con el docente porque la zona presenta condiciones especiales (falta de servicios, por ejemplo), por lo que si se definen los criterios de compensación de acuerdo con características de la zona se está compensando también por la falta de la familia, que puede ser en realidad una consecuencia de lo anterior.

Hay que destacar que si bien este grupo de variables no ha sido considerado para la propuesta de la tipología, sí se utiliza para sustentar la bonificación no monetaria relacionada con la reasignación y para las recomendaciones que se presentan en el acápite 3 (pp. 99 y ss.).

Variables relacionadas con el *status* en la carrera docente

Las variables de *status* en la carrera del docente tienen como principal limitación que se refieren a características específicas de los docentes, por lo que tomarlas en consideración para la tipología de zonas no respondería a las características de la zona o de la plaza. Estas variables (nombramiento, título y años que trabaja en el colegio), aunque no presentan problemas de información, representan características de los docentes que los llevan a percibir las condiciones especiales de diferente manera, pero no las condiciones especiales en sí mismas.

Sin embargo, sí es relevante considerar el importante efecto que la posición del docente en su carrera tiene como factor explicativo de su conformidad. Así, estas variables nos indican que son los docentes más nuevos en la carrera (contratados, no titulados y con pocos años de experiencia) los que están más dispuestos a trabajar en zonas de condiciones especiales y, por lo tanto, son ellos en quienes debería concentrar la atención un sistema de asignaciones y compensaciones a zonas de condiciones especiales.

Cabe destacar que si bien este grupo de variables no ha sido considerado para la propuesta de la tipología, sí se utiliza para sustentar la bonificación no monetaria relacionada con la reasignación y para las recomendaciones que se presentan en el acápite 3.

Otras variables

Adicionalmente, se tiene un grupo de otras variables que son importantes para definir la conformidad/no conformidad de los docentes. En este grupo se encuentran: si el docente reside en la localidad donde está el colegio, su conocimiento del quechua y si considera la oportunidad de superación como un factor que explica su conformidad/no conformidad. Estas tres variables son difíciles de utilizar como criterios para tipificar las zonas debido a que presentan los siguientes problemas:

- La información de residencia del docente en la localidad en la que se encuentra el colegio es muy difícil de medir y controlar, debido a que los docentes pueden estar cambiando constantemente de residencia y a que el lugar que éste defina como residencia no tiene por qué responder a que la zona es de condiciones especiales sino que puede deberse a otras razones (familiares, por ejemplo).
- En el caso del conocimiento del quechua, hay indicios de que esta variable no indica en forma directa la existencia de zonas de condiciones especiales, sino que explicaría que hay zonas en las que se está obligando a trabajar a los docentes más tiempo del que ellos quieren debido a que conocen el idioma.
- Finalmente, el reconocimiento del docente de la oportunidad de superación como un factor que explica su conformidad/no conformidad depende mucho de su percepción, por lo que es muy difícil de medir e implicaría que se tenga que estar realizando constantes encuestas para validar el uso de las tipologías debido a que este tipo de información puede estar cambiando de manera relativamente rápida.

Distinción entre docente local y no local

La distinción que plantea el estudio es importante para explicar la conformidad de los docentes con la zona en la que se encuentran trabajando; sin embargo, existe un problema operativo en la aplicación práctica de esta ti-

pología de docentes debido a que se tendría docentes trabajando en un mismo colegio o localidad que podrían recibir o no la bonificación por condiciones especiales. Ello, sumado a las grandes dificultades y costos de definir, medir y controlar a los docentes que pertenecen a cada grupo, daría lugar a un sistema complejo, poco objetivo y transparente, y, por lo tanto, de muy difícil manejo y sujeto a irregularidades e ineficiencias.

No obstante, es importante considerar las grandes diferencias encontradas entre las percepciones y modelos a los que responde cada grupo de docentes. La consideración de esta constatación es posible de diversas maneras. En primer lugar, se ha podido comprobar que los docentes locales tienden a estar conformes con las zonas donde trabajan, por lo que se podrían concentrar esfuerzos en asignar docentes locales a zonas de condiciones especiales. En segundo lugar, se pueden ofrecer paquetes alternativos de compensaciones orientados a los dos grupos, de tal manera que los docentes escojan el paquete que más les convenga y que represente mejor sus percepciones y preferencias.

Variables seleccionadas

Una vez que se tienen presentes las consideraciones antes mencionadas, las variables relevantes y factibles de aplicación para la elaboración de una tipología de zonas son: acceso a desagüe en la localidad y tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana.

Acceso a desagüe

La existencia de desagüe dentro de la localidad es una variable de fácil disposición y control para el MED, debido a que se cuenta con esta información en el Padrón de Centros Educativos con Estadísticas Básicas 1998. Esa fuente de datos permite saber, por ejemplo, que 60% de los colegios del país se encuentran dentro de centros poblados que tienen el servicio de desagüe.

Con esta fuente de información es muy simple identificar a los colegios que deben encontrarse dentro de cada clasificación. Sin embargo, en la actualidad las bases de datos

del MED no permiten relacionar la cantidad real de docentes con su distribución geográfica. Esta limitación se mantiene en forma independiente de la fuente de datos que se quiera usar.

Tiempo de transporte

La otra variable importante para la clasificación es el tiempo de viaje a la capital de provincia más cercana. Tal como se encuentra definida esta variable, en la actualidad no existe una base de datos que permita hallarla; sin embargo, se considera de posible medición y que contar con dicha información es fundamental para cualquier tipo de clasificación. La separación que existe entre una zona y un centro de influencia es determinante para muchas de sus características (acceso a servicios, cercanía a familiares, facilidades de cobro y, en particular, oportunidades de desarrollo, educación y trabajo) y su nivel de desarrollo en general.

Como no existe una base de datos que permita contar con esa información, se realizan algunas estimaciones basadas en los datos de la encuesta sobre el número de docentes que se encuentran en localidades en diferentes rangos de tiempo de transporte. Los resultados, en porcentajes, pueden ser aplicados luego a todo el país.

Los resultados de la encuesta para el tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana aparecen en el cuadro 59.

Sin embargo, existen algunos problemas con el uso de esta variable directamente de la encuesta y que afectan la pertenencia a un determinado tipo de zona de los docentes, centros educativos y localidades. Las limita-

Cuadro 58
Colegios en los que el centro poblado tiene el servicio de desagüe

Desagüe	Número de colegios	%
Tiene	36 308	60
No tiene	24 319	40
Total	60 627	100

Fuente: Estadísticas Básicas del MED.
Elaboración: Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 59		
Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana	Número de docentes	%
Menos de 2 horas	487	43
De 2 a 5 horas	428	37
Más de 5 horas	227	20
Total	1142	100

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

ciones se deben principalmente a que la variable estimada por la encuesta corresponde a la percepción del docente. Ello ha originado que, por ejemplo, se den casos en los que algunos docentes den información de tiempos diferentes que los provistos por sus colegas del mismo colegio y de colegas de colegios de la misma localidad. Algunas de las más importantes limitaciones que se pueden mencionar y que se deben a que la información provenía de la percepción del docente son las siguientes:

- Diferentes formas de transporte. Al preguntarles a los docentes por el tiempo de viaje se tiene información de diferentes medios de transporte: a pie o en carro, por ejemplo.
- Tiempos diferentes entre docentes de una misma localidad.
- Tiempos de transporte que no pueden ser verificados.

A pesar de estos problemas, la separación de los tiempos de viaje en tramos permite solucionarlos, debido a que es muy probable que los docentes tengan distintas percepciones sobre los tiempos, pero es muy difícil que sean muy diferentes. De esta manera, el mismo *ranking* que se ha hecho a los tiempos se convierte en un mecanismo natural de solución de las limitaciones mencionadas anteriormente.

En el caso de que se opte por la construcción de una base de datos para la distancia de las diferentes localidades a las capitales de provincias, el MED cuenta con una experiencia previa en la recolección de tiempos entre colegios hecha para la clasificación de los co-

legios por categorías (A, B, R y F). Adicionalmente, por ejemplo, en 1996 el Instituto Apoyo realizó el cálculo de los tiempos de desplazamiento promedio entre los distritos judiciales a nivel nacional⁷⁴ que contiene información similar a la que se necesita para esta clasificación. Sin embargo, ese estudio no llegó hasta el nivel de localidad, necesario para este caso.

DEFINICIÓN DE TIPOLOGÍA DE ZONAS DE CONDICIONES ESPECIALES DE ACUERDO CON CRITERIOS SELECCIONADOS

La tipología de condiciones especiales busca definir zonas en las cuales los docentes se encuentran conformes con la localidad en la que trabajan y zonas en las que los docentes no se encuentran conformes. Para la definición de las zonas se decidió utilizar la participación de docentes no conformes respecto de los docentes conformes. A las zonas que tienen una mayor proporción de docentes no conformes que el promedio nacional se les denomina de condiciones especiales y tienen que ser compensadas por ese motivo, mientras que las zonas que tienen una menor proporción son las zonas sin condiciones especiales.

La definición de los diferentes tipos de zonas se basa en los criterios identificados en las secciones anteriores: tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana y acceso a servicios de desagüe.

De acuerdo con lo anterior, la clasificación de las zonas que el estudio plantea es la que se muestra en el cuadro 60.

El cuadro 61 presenta la relación entre la tipología definida y los porcentajes de conformidad. Así, se puede comprobar si los porcentajes de conformidad corresponden al porcentaje definido como crítico: 0,50; aquellas zonas que superan ese valor son clasificadas como zonas de condiciones especiales, mientras que si tienen un valor menor

74 Instituto Apoyo: "Nueva demarcación de los distritos judiciales. Informe presentado a la Secretaría Ejecutiva de Proyectos del Poder Judicial". Lima: Instituto Apoyo, 1996.

Cuadro 60 Zonificación de acuerdo con la lejanía y la presencia o ausencia de desagüe			
Zona	Definición		
	Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana	Desagüe	Tipo de zona
Zona 1	Menos de 2 horas	Pueden contar o no contar con el servicio en su localidad	Sin condiciones especiales
Zona 2	Entre 2 y 5 horas	Tienen el servicio en su localidad	
Zona 3	Entre 2 y 5 horas	No tienen el servicio en su localidad	De condiciones especiales
Zona 4	Más de 5 horas	Pueden contar o no contar con el servicio en su localidad	

Cuadro 61 Clasificación de las zonas* (En número de casos)						
		Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5
¿Está conforme en el lugar donde trabaja?	No	178	8	115	77	378
	Sí	437	66	173	88	764
Total		615	73	288	165	1142
Índice de conformidad		0,41	0,12	0,67	0,87	0,50

* Cuadro ponderado por factor de ajuste para representar valores a nivel nacional.

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

son consideradas zonas sin condiciones especiales. Se aprecia que las zonas 1 y 2 corresponden a zonas sin condiciones especiales, en tanto que las zonas 3 y 4 son zonas de condiciones especiales.

Los docentes que se demoran menos de dos horas en llegar desde su centro educativo hasta la capital de provincia más cercana pertenecen a la zona 1. Se puede inferir que estos docentes no se encuentran aislados de las ciudades y que sus centros educativos tienen las condiciones mínimas de infraestructura y servicios que hacen que estén relativamente satisfechos. Por sus particularidades, los docentes de esta zona no necesitan ser bonificados por trabajar en condiciones desfavorables.

Los docentes de la zona 2 se caracterizan por estar ubicados a una mayor distancia de la capital que los de la zona 1; ellos se demoran entre dos y cinco horas en hacer

ese viaje. No obstante, las localidades en las que viven tienen desagüe y el efecto de la tenencia de desagüe sobre su grado de conformidad es mayor que la distancia de viaje. Esto origina que los docentes de estas zonas estén relativamente más conformes y no necesiten de compensaciones especiales por trabajar allí.

Por otro lado, los docentes de la zona 3 también se demoran entre dos y cinco horas en llegar a la capital de provincia más cercana, pero tienen la desventaja de no contar con desagüe. Debido a tal desventaja, estos docentes deberían recibir algún tipo de bonificación.

Finalmente, las zonas tipo 4 se caracterizan porque están ubicadas a más de cinco horas de la capital de la provincia. Por las desventajas que esto significa en relación con el cobro de su sueldo, la visita a familiares, los gastos en movilidad y vivienda, entre otras, estos docentes se encuentran en

condiciones menos favorables que los de las demás zonas. Por ello, ya no es necesario tomar en cuenta la presencia o ausencia de desagüe para clasificar a las zonas. Sin duda, este grupo de docentes debe recibir una compensación.

Cabe mencionar que los datos que aparecen en el cuadro 61 presentan una limitación debido a las discrepancias en las respuestas de los docentes con respecto al tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana. Se tienen casos de docentes que pertenecen a la misma localidad o colegio que aparecen clasificados en diferentes zonas. Por ejemplo, de acuerdo con la información de la encuesta, 98 colegios (27% del total analizado) tienen a sus docentes catalogados en diferentes zonas, mientras que si se toma en cuenta la pertenencia a la misma localidad, 101 localidades (33% de las analizadas) tienen a sus docentes catalogados en diferentes zonas.

3 MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

En esta última parte se analizan los resultados de las encuestas y de los grupos focales en lo que se refiere a las compensaciones monetarias y no monetarias que los docentes demandan por dichas condiciones especiales.

El objetivo de esta sección es, a partir de la información recogida en el trabajo de campo, determinar los montos y mecanismos específicos de compensación monetaria y no monetaria que los docentes esperarían recibir para trabajar en zonas de condiciones especiales. Además, se incluye una parte especial dentro de las bonificaciones no monetarias respecto de las políticas de nombramiento y reasignación.

Debido a que esta parte incluye información sobre los mecanismos que se deberían aplicar en todo el país, los valores (montos, números de docentes y porcentajes de preferencias) que se presentan resultan de la ponderación de los resultados de la encuesta por un factor de ajuste, de tal forma que los resultados que aparecen en esta sección son representativos en el nivel nacional. La muestra con la que se trabajó, de acuerdo con los ob-

jetivos del estudio, fue sesgada hacia zonas rurales (se sobrerrepresentó a los colegios de las categorías redes, R, y flotantes, F).

BONIFICACIONES MONETARIAS

La determinación de los montos de bonificación monetaria se realizó de acuerdo con la tipología de zonas definidas en las secciones anteriores y que se presenta en el cuadro 62. El cuadro muestra el porcentaje de docentes conformes y no conformes según la zona a la que pertenecen. Los docentes que se encuentran en las zonas 3 y 4 son los que presentan mayor porcentaje de no conformidad (40 y 47% respectivamente), y son los docentes a los que se destina la bonificación y los que se espera se sentirán mejor al recibirla.

En el cuadro 62 también se puede observar que el grupo de docentes que pertenece a la zona 2 es reducido: 73; mientras que en la zona 3, también a más de dos horas de distancia pero sin desagüe, hay casi el cuádruple: 288 docentes. Esto es un indicio de que una vez que la localidad se encuentra a más de dos horas de la capital de provincia, la probabilidad de que posea desagüe es muy remota. A pesar de que el desagüe es el servicio más solicitado por los docentes, el número de localidades que cuentan con ese servicio es muy reducido.

Una vez que se contó con esa diferenciación por grupos, fue posible encontrar los montos que los docentes esperarían recibir

Cuadro 62
Conformidad o no conformidad del docente por zonas*
(Porcentajes)

	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
No conformes	29	10	40	47
Conformes	71	90	60	53
Total	100	100	100	100
Base	615	73	288	165

* Cuadro ponderado por factor de ajuste para representar valores a nivel nacional.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

para ser compensados por trabajar en cada una de las zonas a través del promedio de las cantidades que ellos pedían —montos recogidos a través de la encuesta a docentes—.

En el cuadro 63 se puede apreciar el monto promedio que los docentes quisieran recibir por trabajar en cada una de las zonas, de acuerdo con las demandas que plantearon en la encuesta.

Cabe destacar algunas observaciones y limitaciones de los datos estimados. En primer lugar, parecería que la reducción que se observa de las cantidades demandadas a medida que los docentes pertenecen a zonas más rurales es contraria a lo esperado. Sin embargo, ello no es así, ya que los docentes que viven en zonas más alejadas de las ciudades tienen menores aspiraciones de remuneración y cuentan con mayor poder adquisitivo relativo que los docentes de las ciudades. Esta apreciación fue también constatada en los grupos focales, donde los docentes manifestaron que no requieren compensaciones monetarias por trabajar en zonas alejadas.

Otro aspecto importante se refiere a la dificultad de aislar los requerimientos de compensación monetaria por condiciones especiales de los requerimientos de aumento de sueldo en general. En los grupos focales, los docentes plantearon como queja principal la necesidad de aumentos sustanciales de sus sueldos, por lo que veían la bonificación monetaria más como una forma de elevar el sueldo que como una compensación por el trabajo en determinadas condiciones. Evidencia de ello es que los resultados de la encuesta dan un estimado promedio de una compensación mensual de 621 soles, monto que equivale al incremento de sueldo general demandado por los docentes en los grupos focales. El sueldo promedio de un docente se encuentra alrededor de los 700 soles, y de acuerdo con la evidencia de los docentes fluctúa entre los 1200 y los 1500 soles. Así, una compensación de 621 soles resultaría en un sueldo de 1321 soles, monto perfectamente compatible con las demandas de sueldo planteadas por los docentes.

Adicionalmente, se recogió evidencia de que los docentes no identifican ni reconocen la bonificación rural actual como una compensación por el trabajo en condiciones

especiales. Ello debido a la complejidad del sistema remunerativo en general y a que su preocupación principal es el monto final que reciben y que consideran muy reducido. Así, un aumento de sueldo a todo el magisterio cumpliría los mismos objetivos para los docentes y tendría mejores resultados en términos de simplicidad de aplicación y administración que el manejo de un sistema de bonificaciones que no cumple con sus fines específicos. Además, los docentes reclaman un sistema simple y transparente de pagos, en el cual ellos puedan discriminar cuáles son los conceptos por los que son remunerados. Esta mejora en el sistema de pagos está más allá del tema de este estudio, pero no debe olvidarse que es uno de los elementos que genera descontento y confusión entre los docentes.

Otro problema relacionado con los anteriores, derivado del uso de los montos de bonificaciones estimados, es que su obtención a través de la encuesta puede presentar un sesgo hacia solicitar bonificaciones monetarias. Luego de preguntar a los docentes si estaban o no conformes con el lugar donde trabajaban y las razones de ello, se les preguntó cuánto requerirían para quedarse si no estaban conformes o para irse si estaban conformes. El total de docentes responde a la pregunta con un monto (es muy improbable que un docente diga “no gracias, no quiero recibir ninguna compensación monetaria”). Cualquier bonificación monetaria aumenta la utilidad del docente y será, por lo tanto, bien recibida por él, aunque no cumpla con su objetivo específico. Por ejemplo, puede ser que los docentes sigan igualmente no conformes con la localidad en la que están asignados aunque reciban una compensación monetaria por ello, debido a que sus principales motivos de descontento —ausencia de la familia, por ejemplo— persisten. En estos casos los docentes no demandan una compensación monetaria sino otro tipo de soluciones, como por ejemplo una mejora del sistema de reasignaciones que asegure al docente que su permanencia en una zona alejada de su familia no será muy larga. Este enfoque será desarrollado en el siguiente punto, que se refiere a las bonificaciones no pecuniarias.

<p>Cuadro 63 Monto promedio⁷⁵ que los docentes esperarían recibir por trabajar en cada una de las zonas*</p>				
	Número de docentes	Monto mínimo en soles	Monto máximo en soles	Promedio en soles
Zona 1	521	5	7500	650
Zona 2	64	100	2000	748
Zona 3	258	20	3000	610
Zona 4	153	45	9000	489
Total	995	8	9000	621

Los datos no incorporan a los docentes que no especificaron un monto ("NS/NO", 44 casos, y "No le interesa el dinero", 43 casos) o no quieren cambiar su lugar de trabajo ("No me movería", 60 casos).

* Cuadro ponderado por factor de ajuste para representar valores a nivel nacional.

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Debido a todas las limitaciones presentadas hasta aquí, se optó por tomar sólo como referencia los montos obtenidos en la encuesta. Así, la determinación de los montos de las bonificaciones monetarias propuestas se basó en las siguientes consideraciones y supuestos:

- La zona 4 es considerada de peores condiciones que la zona 3.
- Se busca incentivar a los docentes de colegios multigrado en mayor medida que a los docentes de colegios polidocentes completos dentro de una misma zona.
- En una misma zona, los docentes de colegios bilingües deben ganar más que los docentes de colegios que no lo son.
- De lo anterior se desprende que son los docentes de colegios multigrado, bilingües y de zona 4 los que deben recibir una mayor bonificación, y los docentes de colegios polidocentes completos, no bilingües y de zona 3 los que van a recibir el menor monto de bonificación monetaria.
- Se parte del supuesto de que los docentes con peores condiciones (docentes de colegios multigrado, bilingües y de zona 4) deberían recibir un monto de bonificaciones que les permita duplicar su sueldo⁷⁶. Se sugiere un descuento de 100 soles por ser docente de colegio polidocente completo, además de un descuento de 150 soles por ser docente de colegio no bilingüe. Los valores de 100 y 150 soles son de referencia, con la finalidad de generar dispersión entre los diferentes grupos de docentes.

Cabe resaltar que los montos propuestos son sólo referenciales y se presentan a modo

de ejercicio, dado que se basan en supuestos y consideraciones y no, debido a las razones expuestas, en los resultados obtenidos en la encuesta. De acuerdo con las observaciones y supuestos anteriores, los montos hallados son los que aparecen en el cuadro 64.

BONIFICACIONES NO MONETARIAS

Esta parte se va a dividir en dos: (i) descripción de los costos de las alternativas más importantes dentro de las bonificaciones no monetarias analizadas en la encuesta; y, (ii) las alternativas planteadas en los grupos focales: nombramientos y reasignación.

Alternativas planteadas en la encuesta

El estudio analizó la preferencia de los docentes por una lista de nueve alternativas de bonificaciones no monetarias entre las cuales cada uno de los docentes podía escoger la que más quisiera⁷⁷. Para poder analizar las alternativas preferidas por los docentes, se generó un ran-

75 Los montos utilizados son los obtenidos en la encuesta a docentes, preguntas N° 51 y 55.

76 Según Sigfredo Chiroque Chunga (Políticas necesarias para el desarrollo magisterial en el Perú. Documento preparado para el seminario internacional "Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial". Lima, 8-10 de setiembre de 1999), el sueldo promedio de un docente para agosto de 1999 es de 665 soles.

77 Un mayor detalle sobre las alternativas evaluadas se encuentra en el capítulo III, correspondiente a la metodología del estudio.

Cuadro 64 Montos propuestos para bonificaciones		
Zona 3		
Características del colegio	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	265	415
Polidocente completo	165	315
Zona 4		
Características del colegio	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	515	665
Polidocente completo	415	565

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

king de éstas separando a los docentes de acuerdo con su pertenencia a cada grupo de la clasificación de las zonas (véase el cuadro 65).

Los resultados de la encuesta destacan que son los cursos de capacitación y actualización la recompensa no monetaria más solicitada por los docentes. Como se muestra en el cuadro 65, 24% del total de docentes los requiere. Sin embargo, cuando se observan las preferencias de acuerdo con la clasificación por zonas, se encuentran algunas diferencias importantes. En la zona de condiciones no especiales (zonas 1 y 2) existe un 27% que demanda capacitación pero, según el esquema planteado, no accederían a ella. Por el lado de las zonas con condiciones especiales, en la zona 3 el 23% prefiere cursos de capacitación, pero en la zona 4 la capacitación es mencionada en tercer lugar (por 14% de los docentes), luego de vivienda y movilidad hasta el colegio. Es en esta zona —que, según la

definición, se encuentra en peores condiciones de infraestructura y más alejada de la ciudad— donde parecen existir problemas más urgentes por solucionar.

En cuanto a los costos que representa para el MED brindar los cursos de capacitación a los docentes, información de PLANCAD señala la estructura de costos unitarios por docentes para 1999 que aparece en el cuadro 66.

El segundo lugar en las preferencias generales de los docentes lo ocupa la vivienda. Se puede apreciar además que esta compensación se hace más importante a medida que el docente se encuentra en una zona más difícil; es más: entre los docentes de la zona 4 se vuelve la compensación preferida. Debido a su reducido sueldo y al hecho de que en muchos casos mantienen una vivienda adicional para su familia, los docentes no pueden costear un lugar donde vivir cuando son destinados a enseñar en un poblado rural⁷⁸.

En lo que respecta al costo de esta alternativa, no se puede llegar a obtener un valor apropiado debido a dos problemas que se han encontrado con su valorización:

- La especificación de la pregunta no permite afirmar que todos los docentes hayan respondido sólo a la necesidad de vivienda, sino que se asoció también con el traslado a la zona.
- En la actualidad existe una proporción no determinada de docentes que viven en el colegio, por lo cual para ellos la necesidad de vivienda se puede reducir a la mejora de su lugar actual más que a la construcción de una vivienda nueva.

La compensación por alimentación es el tercer tipo de compensación demandado por los docentes. Este tipo de compensación es, para los docentes que no pertenecen a una zona especial, sólo algo importante (12%); y mejora un poco para los docentes de las zonas con condiciones especiales, hasta llegar a 14%. Esto se debería a la poca oferta y variedad de comidas existente en las localidades remotas y a la necesidad de proveerse de alimentos de las zonas urbanas más cercanas.

En cuanto al costeo de la alimentación, se utilizó como referencia la repartición de ca-

78 Sin embargo, se debe tener cuidado con la implementación de un programa de vivienda para docentes, ya que podría no tener los resultados esperados al estar afectada la decisión de la elección de su lugar de vivienda por muchos factores, como sería el caso de la residencia de sus familiares y sus oportunidades de superación profesional.

Cuadro 65 Bonificaciones no monetarias de acuerdo con el tipo de zona							
Bonificación no monetaria	Clasificación de las zonas						Total
	Zona 1	Zona 2	Zonas sin condiciones especiales	Zona 3	Zona 4	Zonas con condiciones especiales	
Cursos de actualización y capacitación	30	9	27	23	14	20	24
Vivienda/Traslado	13	9	13	20	25	22	16
Alimentación	8	46	12	14	14	14	13
Movilidad hasta el colegio	13	8	13	10	15	12	12
Ninguno	15	4	14	7	4	6	11
Materiales educativos	6	1	6	8	9	9	7
Diplomas, certificados, etcétera	2	0	2	5	5	5	3
Hacer que los ascensos dependan de un número mínimo de años	2	4	2	1	3	2	2
Otorgar más años de servicios por trabajar en zona rural	2	0	2	3	1	2	2
No sabe/No opina	1	4	2	1	3	2	2
Jubilación anticipada	1	0	1	3	0	2	1
Otras	5	15	6	5	8	6	6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a docentes. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 66 (Datos anuales)			
	Nº de docentes	Costo total	Costo unitario
Inicial	3 512	2 674 588	762
Primaria	28 558	19 462 581	682
Secundaria	12 331	8 563 798	694
Total	44 401	30 700 967	691

Fuente: PLANCAD-MED.

Elaboración: Instituto Apoyo, 2000.

nastas entre médicos del sector público^{79,80}. De acuerdo con los datos obtenidos, para agosto de 1999 la canasta de víveres se valorizaba en 100 soles (30 dólares de ese momento).

Alternativas planteadas por los grupos focales: nombramientos y reasignaciones

Los nombramientos y las reasignaciones son dos formas de compensación no monetaria que surgieron durante los grupos focales y que no

habían sido consideradas como alternativas de compensación en la encuesta a docentes.

Según los grupos focales, gran parte de docentes rurales desean, más allá de una bonificación monetaria, ser reasignados a otra localidad en la que normalmente reside su familia (dado que la familia es lo más importante y no la quieren llevar a zonas alejadas).

Sin embargo, la reasignación no es fácil debido a las características del sistema de nombramientos y reasignaciones, en el cual

79 La canasta no responde a una política sectorial del MINSA, sino que forma parte de la política interna de algunos hospitales. Por esa razón, las canastas varían en contenido y costo de acuerdo con las posibilidades presupuestarias de los distintos hospitales. (Instituto Apoyo: "Transparencia y rendición de cuentas en hospitales públicos: El caso peruano". Lima: Instituto Apoyo, 1999, p. 11.)

80 La conformación de la canasta no se ha basado en ningún estudio de nutrición; por lo tanto, no tiene como respaldo algún tipo de profundización en su contenido calórico o vitamínico. Básicamente la canasta se compone de leche, tallarines, azúcar, sal, avena y arroz.

no existen mecanismos institucionales que faciliten la movilidad de los docentes rurales.

Así, los nombramientos y reasignaciones son una forma de compensación no monetaria. Para ello es recomendable establecer un sistema de nombramientos que recoja los aspectos más importantes de la Ley del Profesorado⁸¹, de modo que la entrada de los docentes al magisterio sea a través de plazas rurales a las que ingresarían los nuevos profesionales durante un determinado número de años, a cambio de la opción de ser trasladado a una zona urbana al cumplir ciertos requisitos objetivos, en el caso de que las bonificaciones propuestas no sean suficientes para mantenerlos trabajando en la zona y conformes.

4 SIMULACIONES

El objetivo de esta sección es, en primer lugar, estimar el número de docentes que pertenecería a las zonas calificadas como de condiciones especiales y, en segundo lugar, calcular el costo económico del sistema de bonificaciones propuesto (incluyendo las denominadas bonificaciones monetarias y no monetarias y asumiendo que todos los docentes optarían por quedarse en la zona de condiciones especiales y recibir las bonificaciones).

Estimación del número de docentes beneficiados

El número de docentes pertenecientes a las zonas de condiciones especiales (zonas 3 y 4) se estimó utilizando los datos de la encuesta de docentes realizada para este estudio, única base de datos de docentes en la que se cuenta con información sobre las variables relevantes para la determinación de las zonas denominadas de condiciones especiales: acceso a desagüe y tiempo de transporte a la

capital de provincia más cercana. Los datos de la encuesta fueron ponderados para obtener información representativa a nivel nacional, tal como se especifica en el anexo 13.

Una primera decisión que fue necesario tomar para proceder a la estimación del número de docentes beneficiados fue si se trabajaría con todos los docentes (rurales y urbanos) o sólo con los rurales. En principio, la determinación de las zonas propuesta no debería tomar en cuenta si el docente trabaja en una zona calificada como rural o urbana de acuerdo con la definición del INEI. Sin embargo, el uso de todos los datos de la encuesta, docentes rurales y urbanos, presenta un problema metodológico.

La submuestra de docentes urbanos incluidos en la muestra de la encuesta no es representativa de los docentes urbanos del país. La muestra, seleccionada de acuerdo con otros criterios, contiene un fuerte sesgo hacia docentes de zonas urbanas “alejadas” (en un gran porcentaje capitales de distrito). Por ello, el número de docentes urbanos que serían beneficiarios potenciales de las bonificaciones propuestas (en su mayoría pertenecientes a capitales de distrito) resultaría muy elevado. Esto se debe a que la calificación de zona urbana del INEI incluye todas las capitales de distrito del país, las que, de acuerdo con los resultados de las estimaciones, pertenecen en muchos casos a las zonas de condiciones especiales (zonas 3 y 4). Para el INEI es condición suficiente que una localidad sea capital de distrito para ser catalogada como urbana sin importar sus condiciones, tales como la distancia a la que se encuentra de la capital de provincia o si cuenta o no con el servicio de desagüe. Así, si se considera a todos los docentes de la encuesta se obtiene que 25,67% de los docentes urbanos a nivel nacional serían beneficiados (43 633), porcentaje que estaría sobreestimado por las razones expuestas anteriormente⁸².

Para solucionar el problema metodológico anterior, se decidió trabajar sólo con la submuestra de docentes rurales de la encuesta. La estimación del número de docentes beneficiados se realizó distribuyendo el número total de docentes rurales según la distribución de los docentes por su tipo de zona en la encuesta. Cabe reiterar que persiste el problema de determinar si los docentes calificados como urbanos por el INEI deberían o no ser

81 Durante los grupos focales, los docentes manifestaron repetidamente su deseo de que el Estado cumpla con las leyes que promulga —que se cumpla lo establecido por la Ley del Profesorado—.

82 En la encuesta, con datos ponderados, se tiene que de 162 docentes urbanos que deben recibir bonificaciones por zonas con condiciones especiales, 141 se encuentran en capitales de distrito.

posibles beneficiarlos del sistema de bonificaciones si es que pertenecen a zonas categorizadas como de condiciones especiales de acuerdo con los criterios del estudio.

Según el MED, en 1999 el número de docentes fue 265 602, de los cuales 95 630 eran rurales. De acuerdo con la encuesta, 56,99% de estos docentes se encuentran en zonas de condiciones especiales (zonas 3 ó 4), esto es, 54 500 docentes. De estos docentes, 17 102 pertenecen a la denominada zona 4 (considerada como “más especial”) y 37 398 a la 3.

Adicionalmente, debido a la importancia de distinguir y otorgar mayores incentivos a los docentes de colegios multigrado⁸³ y a los docentes de colegios bilingües, se procedió a estimar el número de docentes de estos tipos en cada zona. Para realizar esta identificación de los docentes multigrado y bilingües se usaron dos métodos alternativos. El primero se basó en la información obtenida de los datos de los docentes incluidos en la encuesta. El segundo método utiliza los porcentajes de docentes multigrado y bilingües con respecto al total de docentes rurales según los datos proporcionados por el MED, y asume dicha estructura para todas las zonas (cuadros 68 y 69).

Como se puede apreciar en estos cuadros, el número de docentes bilingües que se obtiene con cada método difiere considerablemente (693 docentes según el porcentaje de la encuesta y 2737 según los datos del MED). Esta diferencia se debe a la pequeñísima participación de los docentes bilingües en el total de docentes a nivel nacional: 0,2% (5191 docentes)⁸⁴, lo

Cuadro 67 Número proyectado de docentes beneficiados*		
Zona	Porcentaje**	Docentes
Zona 3	39,11	37 398
Zona 4	17,88	17 102
Total	56,99	54 500
Docentes rurales***	95 630	

* Datos ponderados.

** Sobre el total de docentes rurales.

*** Fuente: MED, 1999.

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 68
Distribución de los docentes beneficiados según porcentajes de la encuesta

Zonas 3 y 4	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	28 504	84	28 588
Polidocente completo	25 305	609	25 913
Total	53 808	693	54 500

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 69
Distribución de los docentes beneficiados según porcentajes con datos del MED

Zonas 3 y 4	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	26 025	2 077	28 102
Polidocente completo	25 738	660	26 398
Total	51 763	2 737	54 500

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

que no permite asegurar resultados representativos en la muestra. Debido a este problema, se opta por privilegiar los datos obtenidos usando el segundo método (datos del MED).

Estimación de costos del sistema de bonificaciones propuesto

En esta parte se presenta el costeo de los dos tipos de bonificación analizados usando el número total de docentes beneficiados estimado en la parte anterior.

Bonificaciones monetarias

Para la estimación del costo de las bonificaciones monetarias se procedió a multiplicar los números de docentes estimados en la sec-

83 Para fines de este estudio se considera como colegios multigrado a los colegios polidocentes multigrados y a los colegios unidocentes.

84 Datos del Ministerio de Educación para el año 1999.

ción anterior de acuerdo con cada categoría por los montos propuestos en la sección “Bonificaciones monetarias”. Con esos montos de bonificaciones el costo total mensual del sistema de bonificaciones propuesto sería de 16 488 889 soles.

Cuando se desagrega la estructura de los costos, se observa que es la zona tipo 3 la que va a tener los mayores niveles de costos para el MED, con 8 380 876 soles, y que la zona 4 se va a encontrar muy cerca, con 8 108 014. Dentro de las zonas se puede apreciar que los docentes de colegios multigrado van a generar

costos más altos que los docentes de los colegios polidocentes completos, como reflejo de la dispersión que se quiere generar entre esos dos grupos de docentes con la finalidad de que los primeros tengan mayores incentivos para quedarse a trabajar en esos tipos de colegios debido a la experiencia que han ganado.

Bonificaciones no monetarias

De acuerdo con lo discutido en la sección “Bonificaciones no monetarias”, las dos alternativas de bonificaciones no monetarias que se van

Cuadro 70 Costo de bonificaciones monetarias propuestas*			
Característica del colegio	Lengua del colegio		Total
	No bilingüe	Bilingüe	
Multigrado	8 938 229	1 025 051	9 963 281
Polidocente completo	6 263 950	259 659	6 525 609
Total	15 204 179	1 284 710	16 488 889

* El número de docentes multigrado y bilingüe utilizado corresponde al segundo método presentado anteriormente (datos del MED).
Elaboración: Instituto Apoyo 2000.

Cuadro 71 Costo de bonificaciones monetarias propuestas: Zona con condiciones especiales*			
Zona 3			
Característica del colegio	Lengua del colegio		Total
	No bilingüe	Bilingüe	
Multigrado	4 732 476	591 568	5 324 044
Polidocente completo	2 914 179	142 652	3 056 831
Total	7 646 655	734 220	8 380 876
Zona 4			
Característica del colegio	Lengua del colegio		Total
	No bilingüe	Bilingüe	
Multigrado	4 205 753	433 483	4 639 236
Polidocente completo	3 351 771	117 007	3 468 777
Total	7 557 524	550 490	8 108 014

* El número de docentes multigrado y bilingües utilizado corresponde al segundo método presentado anteriormente (datos del MED).
Elaboración: Instituto Apoyo, 2000.

a estudiar debido a su importancia para los docentes para trabajar en zonas con condiciones especiales, aparte del mecanismo de reasignación, son: cursos de capacitación y alimentación.

Tomando en cuenta la información de un curso de capacitación promedio para

PLANCAD durante 1999 y el costo promedio de una canasta de víveres que reciben algunos de los hospitales del MINSA⁸⁵, el costo mensual total de brindar estas dos alternativas de bonificaciones no monetarias es de 8 589 928 soles.

Cuadro 72 Presupuesto de las bonificaciones monetarias requeridas por los docentes* (Datos mensuales)				
Zona	Docentes beneficiados		Monto requerido de bonificación	
	Porcentaje del total	Número	Unitario	Total
Capacitación	56,99	54 500	58	3 139 885
Zona 3	39,11	37 398	58	2 154 602
Zona 4	17,88	17 102	58	985 283
Alimentación	56,99	54 500	100	5 450 043
Zona 3	39,11	37 398	100	3 739 842
Zona 4	17,88	17 102	100	1 710 201
Total				8 589 928
Zona 3				5 894 444
Zona 4				2 695 484

* Datos ponderados.

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

Número total de docentes rurales a nivel nacional*	95 630
--	--------

Fuente: MED 1999.

85 Véase Instituto Apoyo, *op. cit.*, p. 11.

CAPÍTULO V

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

1 DIAGNÓSTICO

Existen lugares, posiblemente donde concurren las condiciones más desfavorables del país (mayor distancia a capitales de provincias y menor acceso a servicios), donde es difícil cubrir plazas magisteriales. No se cuenta con cifras sobre el número de plazas rurales vacantes o que tienen que ser cubiertas por docentes contratados no titulados, pero funcionarios del MED calculan que este tipo de plazas ascienden a algo menos del 10% del total.

El problema más importante con relación a las zonas rurales es que, exceptuando comunidades nativas de la selva, la mayor parte de docentes muestran un alto grado de disconformidad con el lugar donde se desempeñan. Las razones más importantes del descontento son las siguientes:

- *La lejanía de la familia.* Este factor fue mencionado como primera causa de disconformidad por 27% de los encuestados. En la mayor parte de casos el docente no desea llevar a su familia a la localidad donde trabaja. Ello implica dos situaciones no deseadas: (i) que el docente resida en la localidad donde trabaja y visite regularmente a su familia; o, (ii) que el docente viva con su familia en una localidad distinta de donde se encuentra su escuela y que deba viajar diariamente para trabajar, con todo lo negativo que ello implica (pér-

dida de horas y días de trabajo y costo de transporte). El factor familiar es tan importante que también está presente de manera implícita en los demás.

- *Falta de servicios.* El 15% de encuestados señaló como causa de su disconformidad el hecho de no contar con servicios públicos como luz eléctrica (42%), agua (60%) y desagüe (87%). La tolerancia frente a la falta de servicios es mayor entre los docentes considerados “locales” por la encuesta.
- *La lejanía del lugar de zonas urbanas importantes.* De acuerdo con las encuestas, los docentes se encuentran más conformes cuando el tiempo de traslado a la capital de provincia más cercana es menor.
- *La inamovilidad.* Según lo recogido en los grupos focales, la imposibilidad práctica de obtener una reasignación hacia una zona urbana en donde el docente pueda reunirse con su familia y mejorar profesionalmente es un factor muy importante que explica el descontento. Esto también se recoge en la encuesta (y en el estudio realizado por el IEP sobre la escuela rural), en la que 25% señaló como razón de disconformidad la imposibilidad de “mejorar profesionalmente”. Los docentes nombrados en plazas rurales se sienten “varados” en esas zonas, ya que prácticamente no existen canales de movilidad: el

sistema de nombramientos por concursos en el ámbito nacional suspende los procesos de reasignación de plazas; los docentes rurales están impedidos de postular al concurso; las pocas plazas en zonas urbanas que quedan disponibles después de un concurso son asignadas sin que se cumpla con el mandato de favorecer a los docentes rurales que solicitan reasignación.

No existen indicadores sobre el desempeño de los docentes rurales, pero se puede presumir que es inferior al de los que trabajan en ciudades, por tres tipos de razones. En primer lugar, los concursos para la selección de docentes y adjudicación de plazas orgánicas vacantes convocados en el ámbito nacional en los años 1997, 1998 y 1999 mostraron que las plazas con mayor demanda fueron las ubicadas en zonas urbanas. Cuando se presentaba más de un postulante a una plaza se elegía al que había obtenido el mayor puntaje. Por el contrario, muchas plazas de zonas rurales quedaron vacantes y tuvieron que ser posteriormente cubiertas con contratados (que por lo general no habían aprobado el examen) o no titulados⁸⁶. En segundo lugar, es razonable concluir que docentes disconformes realicen un trabajo poco motivado y dedicado y que, por no vivir con su familia o por vivir fuera de la localidad, se ausenten frecuentemente, lo que les impide cumplir con el dictado de las horas de clase que deben. En tercer lugar, se puede esperar que los docentes de las zonas apartadas se relajen en sus horarios y en su propio estándar de exigencia, pues prácticamente no existen mecanismos de supervisión del desempeño por parte de las autoridades del MED.

El sistema vigente de bonificaciones por zonas con características desfavorables (compuesto por dos: la bonificación por zona dife-

renciada y la bonificación por zona rural y de frontera de 45 soles) no cumple con el objetivo de compensar tal situación debido a las siguientes razones principales:

- Las bonificaciones no son identificadas por los docentes como compensaciones por la zona donde trabajan, sino como uno más de los múltiples componentes de su remuneración.
- Los criterios por los cuales se asignan las bonificaciones no son los correctos, pues se introducen variables que no corresponden a factores que explican la disconformidad. Así, se bonifica a todas las zonas de frontera, incluyendo distritos que sí cuentan con toda clase de servicios, toda la selva y la altura sobre el nivel del mar, que en las encuestas no fueron mencionados como razones de no conformidad.
- La aplicación de los criterios no se actualiza. Por ejemplo, se continúa asignando la bonificación por zona de emergencia a localidades pacificadas, y se sigue considerando como rurales a lugares que por su crecimiento se han incorporado a las ciudades.
- En la aplicación de las bonificaciones se presentan irregularidades administrativas, como por ejemplo que se continúe asignando la bonificación por zona diferenciada a docentes que han sido reasignados a ciudades.
- Como resultado, muchos docentes que deberían percibir la remuneración por trabajar en zonas realmente desfavorables no la obtienen, mientras muchos que no la deberían recibir sí la perciben.

Dado que el sistema de bonificaciones actualmente vigente no funciona de acuerdo con sus objetivos, los 8,3 millones de soles⁸⁷ que cada mes se destinan a este rubro constituyen un desperdicio de recursos públicos. En este monto se incluyen 1,1 millones de soles que se destinan mensualmente a docentes cesantes a quienes se les paga por zona diferenciada. Siendo el objetivo de las bonificaciones compensar a los docentes por trabajar en plazas de condiciones especiales, en el caso de los docentes cesantes esta función motivadora no se cumple.

86 No se dispone de cifras. Esta información fue obtenida de las declaraciones de funcionarios del MED que organizaron los concursos.

87 Datos proporcionados por la Oficina de Informática del MED. La información fue obtenida de las planillas de las Direcciones Regionales de Educación entre los meses de marzo y junio de 1999.

2 PROPUESTAS

Las deficiencias del régimen laboral de los docentes son, con mayores o menores variaciones, similares a las que se registran en otros países de América Latina que tienen regímenes de carrera estructurada y rígida, como uno de los sistemas administrativos orientados al control de procedimientos. Una reforma del sistema de incentivos para los docentes rurales puede plantearse en dos contextos completamente diferentes: la reestructuración fundamental o la reforma parcial.

LA REESTRUCTURACIÓN FUNDAMENTAL

La reforma óptima tendría lugar en un esquema de reforma integral del régimen laboral del profesorado —dentro de una reestructuración de la organización y gestión de la educación pública en general— que cuente como principal instrumento con la sustitución de los controles de procedimientos por sistemas orientados al control de resultados. Esta es la tendencia que siguen con mayor o menor éxito la mayor parte de países que emprenden reformas del aparato estatal, buscando introducir mecanismos de competencia al interior del Estado. Una reforma de este tipo, aplicada al sector educación, consistiría en lo siguiente:

- Identificar claramente la unidad responsable de la prestación del servicio educativo en un área determinada (centro educativo, instancias desconcentradas, instancias descentralizadas, organizaciones comunales, etcétera), con el fin de atribuirle la completa responsabilidad de la gestión, dentro de las directrices del MED. El MED “compraría” a estas unidades servicios educativos en la cantidad y calidad preestablecidas.
- Especificar los indicadores de resultado (*outputs*) que estas unidades están obligadas a alcanzar en un período presupuestal. Estos indicadores servirán de parámetro para la etapa de evaluación de la gestión. A los gestores se les atribuye la responsabilidad por el cumplimiento efectivo y eficiente de sus obligaciones establecidas en forma de números.
- Dotar progresivamente a estas unidades de la mayor flexibilidad posible para la administración de los recursos transferidos por el MED, en la medida que demuestren el cumplimiento. Esto implica la minimización de las rigideces y controles de procedimientos diseñados por el nivel central en materia de compras y, sobre todo, de personal. Es importante destacar la complementariedad de la flexibilización de sistemas y la especificación de obligaciones en forma de indicadores. La flexibilización de los sistemas administrativos implica dotar de mayor poder a los gestores; este poder puede ser usado de manera abusiva si no existen indicadores de gestión que faciliten la atribución de responsabilidades.
- En un sistema de control por resultados los docentes serían seleccionados, contratados y despedidos por las unidades de servicios, en un régimen laboral muy similar al de la actividad privada en el que, por ejemplo, se contemplan causales de despido relacionadas con la capacidad física e intelectual para cumplir con las tareas asignadas, además de las causales disciplinarias. Este régimen supone también la evaluación de los docentes, que requiere de la previa especificación de las obligaciones y logros que deben alcanzar. De este modo, los gestores tendrían mayor margen de acción en cuanto al uso de recursos humanos, no sólo en materia disciplinaria, sino especialmente en cuanto a la calidad del desempeño.
- En materia de remuneraciones, la lógica de este esquema indicaría que las unidades deberían tener libertad para fijarlas de acuerdo con las condiciones del mercado, observando como límite un tope global de su gasto total en remuneraciones. La mayor parte de países que están aplicando estas reformas, sin embargo, no abandonan por completo la injerencia del nivel central sobre las remuneraciones. En muchos casos se establecen bandas de remuneraciones para ciertas categorías o niveles.
- Estas reformas afectan profundamente las costumbres y expectativas de los servido-

res públicos, habituados a un sistema de carrera en el que gozan de absoluta estabilidad sin enfrentar riesgos de evaluaciones y sufrir penalidades por desempeño no satisfactorio. Sin embargo, el cambio puede resultar atractivo para los más capaces, quienes pueden encontrar mejores condiciones de trabajo, mejores salarios y capacitación, bonos por productividad, etcétera.

- En una reestructuración fundamental, los problemas de las zonas rurales tendrían que ser resueltos a través de mecanismos remunerativos, de manera que un mayor salario resulte suficiente para atraer a buenos docentes. Dado que no existiría la rigidez de la carrera docente, los docentes rurales podrían postular a plazas abiertas en las zonas que les interesen y someterse a una evaluación de sus méritos y capacidades. Ello tendría que ser complementado con una delegación de facultades de supervisión a los padres de familia y autoridades locales, pues en zonas apartadas la intervención de la comunidad en la supervisión es quizá la única forma eficaz de garantizar la asistencia de los docentes.

LA REFORMA PARCIAL

Una reestructuración fundamental es una reforma compleja, cuyos resultados no pueden ser vistos en el corto plazo, y puede fracasar por la resistencia de los afectados. Por todo ello, es posible que sea políticamente inviable. Así, muchos países no intentan emprenderla y optan más bien por aplicar pequeñas modificaciones en las áreas de régimen de personal (selección, ascensos, reasignaciones y despidos) y de remuneraciones para corregir los efectos más negativos del marco existente, y, a la vez, introducir programas pilotos o áreas, sectores o actividades especiales a las que se excluye de la regulación general para obtener experiencias demostrativas de éxito que en el futuro ayuden a una ampliación de la reforma.

Este documento asume que en el Perú no se va a intentar una reestructuración fundamental. Por ello, las recomendaciones

que se presentan están orientadas a introducir modificaciones parciales al régimen laboral y remunerativo de los docentes. Se han diseñado dos propuestas alternativas, aunque la primera admite la posibilidad de ensayar también la segunda bajo la forma de proyectos piloto.

Propuesta dentro de la carrera docente

Esta propuesta consiste en la combinación de tres elementos:

- Modificaciones al sistema de nombramientos y reasignaciones para introducir mayor movilidad y oportunidades a los docentes rurales de ser trasladados a los lugares donde residen sus familias.
- Bonificaciones monetarias y no monetarias para alentar a los docentes que se desempeñan satisfactoriamente a permanecer en las zonas especiales, luego de dos o cuatro años de desempeño satisfactorio.
- Evaluaciones periódicas del desempeño de los docentes de zonas especiales como requisito para la reasignación o el otorgamiento de bonificaciones, con la posibilidad de remover a los que no superen los niveles requeridos.

Uno de los elementos clave que la propuesta busca y que cabe resaltar es que los docentes que se desempeñen en zonas rurales, incluidas las más remotas y de condiciones más especiales, lo harán en situación de conformidad. Ello debido a que tendrán la certeza de que serán reasignados luego de cumplir satisfactoriamente su trabajo si así lo desean o de que serán recompensados adecuadamente por su trabajo en dichas zonas.

A continuación se presenta el detalle de esta propuesta.

Política de nombramientos y reasignaciones

La primera medida consiste en modificar los actuales procedimientos de nombramiento y reasignación de docentes, con el objetivo de que los nuevos ocupen las plazas vacan-

tes en las zonas rurales, mientras que las plazas que se desocupan en zonas urbanas sean llenadas con los docentes rurales que hayan cumplido con los requisitos para su reasignación. Así, las plazas rurales asignadas por nombramientos tenderán a ser ocupadas por los docentes más jóvenes en términos de su carrera docente. Esto supone la eliminación de los concursos nacionales esporádicos y el desarrollo de exámenes anuales descentralizados para los nombramientos rurales.

Los docentes asignados a las plazas de condiciones especiales deberán permanecer en ellas por un período mínimo de dos o cuatro años. Cumplido ese tiempo, el docente debe ser evaluado. Si aprueba la evaluación, podrá optar por: (i) solicitar su reasignación a una zona más cercana a la capital de provincia; o, (ii) solicitar un paquete de bonificaciones.

Evaluaciones

La evaluación previa a la reasignación o al otorgamiento de bonificaciones es un elemento imprescindible en el sistema, pues permitirá mejorar el mecanismo de reclutamiento de docentes a nivel nacional. La evaluación debe referirse tanto a la calidad cuanto a la asistencia y responsabilidad, así como a logros educacionales en la zona asignada durante los dos años de permanencia.

Las autoridades del MED (USE y ADE), los padres de familia y la comunidad deben participar en la evaluación del docente. La intención de involucrar a los padres de familia y la comunidad en dicha evaluación es lograr organizar e institucionalizar una gestión participativa de éstos⁸⁸. A su vez, deben existir mecanismos de incentivos, estímulo y sanciones que permitan un monitoreo y evaluación continua del desempeño. En las zonas alejadas es difícil para las autoridades monitorear y evaluar al docente.

Si el docente no aprueba la evaluación no podrá ser reasignado ni permanecer en la plaza, que quedará vacante. Ello implica un cambio importante en la normativa sobre la carrera docente, al introducir un elemento que permitirá un manejo más flexible del profesorado.

Criterios para definir las zonas especiales

Para determinar las zonas sujetas al sistema de bonificaciones propuesto, el estudio basado en las percepciones de los docentes define los siguientes criterios:

- El tiempo de viaje a la capital de provincia más cercana.
- La existencia del servicio de desagüe en la localidad en la que trabajan los docentes.

Sobre la base de estas variables, las zonas que se han identificado como de condiciones especiales son las zonas 3 y 4 del cuadro 73.

Utilizando la información obtenida por la encuesta, se ensayó un ejercicio de aplicación de estos criterios para obtener el número de docentes que pertenecerían a las zonas clasificadas como de condiciones especiales a nivel nacional⁸⁹. De este ejercicio se obtuvo que un total de 54 500 docentes estarían incluidos en el programa de bonificaciones: 37 398 en la zona 3 y 17 102 en la zona 4. De ellos, 28 588 serían docentes multigrado y 25 913 polidocentes, y se tendrían 53 808 docentes no bilingües y sólo 693 docentes bilingües.

Bonificaciones

Las bonificaciones aplicables a los docentes que voluntariamente permanezcan en zonas rurales serán, siguiendo la tipología de zonas de condiciones especiales propuesta, monetarias y no monetarias.

Compensación monetaria

La bonificación monetaria por zona especial tendría varios niveles, de acuerdo con la tipología de la zona, la característica del aula (multigrado) y la condición de bilingüe del docente, en un rango entre 165 y 665 soles.

88 La experiencia internacional demuestra que lograr la gestión participativa de todos los involucrados en la educación de los niños ha tenido resultados exitosos.

89 Como se explica en el capítulo IV, sólo se trabajó con los docentes rurales de la muestra.

Cuadro 73 Zonificación de acuerdo con la lejanía y la presencia o ausencia de desagüe			
Zona	Definición		
	Tiempo de transporte a la capital de provincia más cercana	Desagüe	Tipo de zona
Zona 1	Menos de 2 horas	Pueden contar o no con el servicio en su localidad	Sin condiciones especiales
Zona 2	Entre 2 y 5 horas	Tienen el servicio en su localidad	
Zona 3	Entre 2 y 5 horas	No tienen el servicio en su localidad	De condiciones especiales
Zona 4	Más de 5 horas	Pueden contar o no con el servicio en su localidad	

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

Cuadro 74 Montos propuestos para bonificaciones		
Zona 3		
Características del colegio	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	265	415
Polidocente completo	165	315
Zona 4		
Características del colegio	Tipo de lengua del docente	
	No bilingüe	Bilingüe
Multigrado	515	665
Polidocente completo	415	565

Fuente: Instituto Apoyo, 2000.

Los mayores montos de bonificación entre docentes de una misma zona los recibirían los docentes de colegios multigrado y bilingües, con lo que se genera un mecanismo adicional de diferenciación dentro de los docentes beneficiados para compensar a aquellos que tienen que laborar en condiciones excepcionales y que han tenido un tipo de experiencia diferente de la de los demás docentes, que es valiosa y debe ser considerada prioritaria por el MED. Adicionalmente, los montos serían superiores para los docentes que laboren en la zona 4 (considerada de peores condicio-

nes) que en la zona 3.

Cabe resaltar que los montos propuestos son sólo referenciales y se presentan a modo de ejercicio, dado que se basan principalmente en supuestos y consideraciones del estudio y sólo parcialmente, debido a las razones expuestas en el capítulo IV, en los resultados obtenidos en la encuesta.

Compensaciones no monetarias

Son dos: acceso a programas de capacitación y alimentación. No se proponen programas de mejoramiento de viviendas porque se considera muy difícil la estimación del costo y los aspectos de implementación.

- *Capacitación.* Según los resultados de la encuesta y los grupos focales, se pudo apreciar que la capacitación es muy valorada por los docentes de zonas rurales. Los docentes manifestaron que deseaban capacitación porque, al trabajar en zonas alejadas, no pueden acceder a los cursos que se dictan en las ciudades. Por otro lado, expresaron su preferencia por cursos dictados en las capitales de departamento o en Lima frente a los programas de capacitación que les brindan en sus zonas, sobre los cuales opinaron que eran de mala calidad en dictado y contenido. Los cursos de capacitación especiales para los docentes procedentes de zonas también

especiales pueden ser muy importantes como aliciente para permanecer en tales zonas, y, a la vez, podrían tener buenos resultados en el mejoramiento de la calidad de los docentes, y, de esta manera, del sistema educativo en general.

- **Alimentación.** Este beneficio consistiría en el envío periódico de una canasta de víveres de procedencia urbana, tales como aceite, conservas, azúcar, artículos de limpieza, etcétera. Se propone la canasta de víveres porque, aparte de que también fue requerida por los docentes que participaron en los grupos focales que trabajan en zonas rurales, se estima que la llegada periódica de un paquete enviado por el Estado puede reducir en algo la sensación de abandono del docente.

Si ocurriese que en una primera etapa el número de solicitudes de reasignación sea mayor que el de plazas vacantes en zonas urbanas, los docentes que aprueben la evaluación pero que no consigan la plaza podrían recibir la bonificación y tener preferencia para el siguiente año escolar. Obviamente, una vez reasignados perderían la bonificación por zona especial.

Si el docente decide permanecer en la zona rural donde actualmente trabaja recibiendo las bonificaciones monetaria y no monetaria, tendrá que pasar dos o cuatro años adicionales en la zona para tener otra vez la posibilidad de elegir entre quedarse o ser reasignado.

Costo fiscal

Utilizando el número de docentes calculado como perteneciente a las zonas 3 y 4, y asumiendo que todos los docentes elijan el sistema de bonificaciones (*i.e.*, no opten por la reasignación) y aprueben la evaluación, se estima que de haberse aplicado el sistema de bonificaciones propuesto durante 1999, el costo de las compensaciones monetarias hubiera sido de 16 488 889 soles mensuales. Este valor duplica el gasto que genera el actual sistema de bonificaciones monetarias⁹⁰, pero sería un gasto público de mejor calidad, pues permitiría pagar montos diferenciados entre los docentes de acuerdo con la zona en la que

trabajan y premiar a los docentes de colegios multigrado y bilingües. Además, cabe reiterar que el costo obtenido está sobreestimado, ya que presume que todos los docentes de las zonas especiales prefieren el paquete de bonificaciones a la reasignación.

La estructura de los costos del sistema de bonificaciones aparece en el cuadro 75.

A dicha suma correspondería agregar el costo estimado de las bonificaciones no monetarias (alimentación y capacitación), que asciende a 8 589 928 soles.

Cabe señalar que este costo fiscal no se tendrá que enfrentar completamente desde el primer año. Los docentes destinados a zonas especiales no gozarán de ningún beneficio sino hasta el segundo o cuarto año de estadía, y sólo si aprueban la evaluación y en el caso de que no hayan optado y conseguido su reasignación. Es decir, siempre existirá un porcentaje de docentes que se desempeñen en zonas especiales que no reciban bonificaciones.

Ventajas de la propuesta

El sustento de esta propuesta se encuentra en el reconocimiento de la fuerte presión social, económica y familiar por migrar desde las zonas rurales a las zonas urbanas, no sólo de los docentes sino de la población en general, que busca mejores oportunidades de desarrollo y que ningún marco legal puede contener. Es muy poco probable que los docentes que se sienten “varados” tengan un buen desempeño, por lo que es mejor que el Estado facilite su traslado y dar paso a nuevos docentes que muestren mayor energía y deseos de trabajar.

Sin embargo, la propuesta reconoce que lo óptimo es que los docentes bilingües y los que tienen experiencia en manejar aulas multigrado no se cambien a zonas urbanas, donde se perderían esos conocimientos y habilidades. Por ello, las modificaciones dirigidas a facilitar la movilidad de los docentes son complementadas por bonificaciones moneta-

90 El gasto mensual estimado por el MED de la bonificación diferenciada y de la bonificación rural es de 8 341 036 soles.

Cuadro 75 Costo de las bonificaciones monetarias propuestas*			
Característica del colegio	Lengua del colegio		Total
	No bilingüe	Bilingüe	
Multigrado	8 938 229	1 025 051	9 963 281
Polidocente completo	6 265 950	259 659	6 525 609
Total	15 204 179	1 284 710	16 488 889

* El número de docentes multigrado y bilingües utilizado corresponde al segundo método presentado anteriormente (datos del MED).
Elaboración: Instituto Apoyo, 2000.

rias y no monetarias, que pueden resultar atractivas.

La ventaja de este esquema es que permite la autoselección de acuerdo con motivos personales que son imposibles de prever por una norma. Los docentes que desean permanecer en la zona tomarán la bonificación monetaria luego de la evaluación posterior a sus primeros años, y los docentes que aspiran a vivir junto a su familia en una zona urbana tendrán la oportunidad de ser reasignados.

Otras medidas necesarias para la aplicación de la propuesta

La aplicación de esta propuesta requiere de un manejo ordenado, transparente y actualizado de las planillas del sector educación a nivel nacional. Ello implica:

- Simplificar la estructura de las remuneraciones. La remuneración se compone de numerosos conceptos que son poco significativos en monto y que no constituyen la misma base de cálculo para otros beneficios. Esto impide que las bonificaciones sean vistas por los docentes como premios o asignaciones relacionadas con situaciones particulares.
- Mejorar los sistemas de información de listas y registros de los docentes y colegios en el ámbito nacional. Se requiere de la creación de una base de datos centralizada y continuamente actualizada de centros educativos y docentes, que permita relacionar a los docentes con el centro educativo en el que se desempeñan.

- Mejorar el sistema administrativo de manejo de los sistemas de bonificaciones y de remuneraciones en general. En la actualidad, la aplicación de la norma en cuanto a la definición de los docentes o las zonas que deben ser compensados se encuentra al nivel de las autoridades locales (como las autoridades de las direcciones regionales, USE y ADE) que no cuentan con un sistema apropiado para su administración y, en algunos casos, dada la complejidad y poca transparencia del sistema, están sujetas a presiones de los docentes y a manejos irregulares del sistema.

Implementación legal

Para ejecutar las medidas propuestas se requiere de una norma con rango de ley que modifique artículos puntuales de la Ley del Profesorado en lo que se refiere a nombramientos (artículos 34 y siguientes) y remuneraciones (artículos 46 y siguientes). Se requerirá también de la modificación de los aspectos relevantes contenidos en el Reglamento de la Ley del Profesorado y de la expedición de normas reglamentarias sobre los nuevos procesos de nombramiento, evaluaciones y reasignaciones. Estas modificaciones deben contener las siguientes disposiciones:

- El ingreso a la carrera pública del profesorado se efectúa por nombramiento en el primer nivel y en el área de la docencia en centros y programas educativos ubicados en las zonas rurales, definidas previamente por disposiciones reglamentarias, con actualización anual (modifica-

ción del artículo 34-L). Quedaría por discutir qué disposición sería aplicable a los profesores de secundaria. Una opción es exonerarlos de este requisito.

- Las plazas vacantes de las zonas urbanas deben ser ocupadas por los docentes de zonas especiales que solicitan reasignación, quienes deben haber aprobado la evaluación debida. Sólo se asignarán estas plazas a otros docentes (solicitantes de reasignación procedentes de otras zonas o nuevos postulantes) cuando no se encuentren docentes rurales disponibles. Para evitar que esto sea muy rígido, se podría autorizar a las direcciones regionales a separar un pequeño porcentaje de plazas urbanas a docentes no procedentes de zonas rurales. Se eliminaría la actual disposición que asigna en la evaluación de los docentes rurales treinta puntos adicionales.
- Las direcciones regionales deben aplicar obligatoriamente las disposiciones uniformes que sean emitidas por el MED en materia de nombramientos y reasignaciones.

Estas modificaciones legales deben complementarse con gestiones muy importantes dirigidas a:

- Enviar señales claras de que no se convocarán nuevos concursos masivos para el nombramiento de plazas en el ámbito nacional.
- Efectuar coordinaciones con el MEF para que la política de nombramientos y contrataciones sea compatible con las disposiciones al respecto que se incluyen cada año en las leyes de presupuesto.

Asimismo, este sistema haría necesario eliminar el actual sistema de bonificaciones (la bonificación por zona diferenciada, establecida en el artículo 48 de la Ley del Profesorado, y la bonificación especial por zonas rurales y de frontera, creada por el DL 25951), también con una norma con rango de ley. La eliminación del sistema actual es necesaria por varios motivos. En primer lugar, porque presenta serias deficiencias muy difíciles de corregir. En segundo lugar, porque la eliminación permitiría aplicar la alternativa propues-

ta sin arrastrar ningún tipo de problema inicial y sin generar mayor complejidad al sistema de remuneraciones.

Los recursos que actualmente se destinan a esos beneficios podrían utilizarse para otorgar un incremento a todos los docentes, lo que ayudaría a aliviar las posibles resistencias ante la eliminación del sistema actual. El inconveniente es que a los dos años de vigencia del nuevo sistema se requeriría de recursos adicionales para financiar la bonificación monetaria y la capacitación especial que deberán recibir los docentes rurales que opten por permanecer en la zona. Por este motivo, podría examinarse la posibilidad de constituir un fondo con esos recursos para ser aplicados en los próximos años.

La principal desventaja que presenta esta propuesta es que resultaría en una reducción en las remuneraciones de los docentes que vienen recibiendo en la actualidad las bonificaciones por condiciones especiales (35% del total de los docentes). Ellos serían favorecidos con el aumento general de sueldo; sin embargo, este aumento sería menor que las bonificaciones que antes recibían, ya que el monto de las bonificaciones de este porcentaje de docentes sería distribuido entre el total de ellos.

Propuesta paralela a la carrera docente

La experiencia de la reforma de la salud básica ofrece otro modelo que podría ser aplicado de manera progresiva en las escuelas de zonas especiales. En el sector salud se llevó adelante una transferencia progresiva de los establecimientos de salud básica (postas y puestos) a entidades integradas por representantes de la comunidad, con un gran margen de autonomía administrativa pero con claros compromisos de gestión. A continuación se describe la experiencia de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) para, luego, discutir su posible aplicación al sector educación.

Los CLAS

La creación e implementación de los CLAS es parte de las reformas del sector salud llevadas a cabo por el Ministerio de Salud (MINSA), orientadas a ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia de los servicios que brindan los centros o puestos de salud de nivel básico.

A partir de 1994, el MINSA fomentó la creación de organizaciones comunales (CLAS) en las zonas más pobres, con el fin de involucrar a los usuarios en la gestión de los establecimientos de salud de atención básica. Los CLAS se conforman como asociaciones privadas sin fines de lucro, con representantes de los pobladores. A través de un convenio denominado "contrato de administración compartida", el MINSA entrega a la asociación uno o varios establecimientos de salud y se compromete a pagar la planilla del personal nombrado y asignado al establecimiento, a proveer medicinas básicas y a financiar gastos por bienes y servicios. La asociación asume la función de dirigir la marcha administrativa y financiera del o los establecimientos, bajo la supervisión y evaluación del MINSA y el compromiso de alcanzar metas preestablecidas. Los CLAS pueden también contratar médicos y profesionales no médicos bajo el régimen laboral del sector privado y pagar suplementos remunerativos al personal del MINSA asignado a los centros bajo su administración. Los CLAS están autorizados a obtener recursos propios a través de la aplicación de tarifas según sus propios tarifarios; por ello, también deben establecer una política de exoneraciones para los más pobres. Desde 1994 hasta la fecha, el número de CLAS ha ido incrementándose progresivamente. En 1999 existían 530 CLAS administrando más de 1000 establecimientos (casi el 10% de los establecimientos de primer nivel de atención).

A pesar de los esperados problemas relacionados con la falta de capacidad gerencial, los CLAS han introducido mejoras considerables en los servicios de salud básica. Los primeros estudios sobre los CLAS demuestran que esta experiencia ha sido exitosa en lo que respecta al cumplimiento de sus objetivos. En cuanto al objetivo de calidad de los servicios, existe evidencia de que los usuarios de los CLAS se sienten más satisfechos con los ser-

vicios recibidos que los usuarios de otros centros de salud del sector público: 85,9% de los usuarios de los CLAS se sentían satisfechos con los servicios recibidos, mientras que ese valor es de 76,9% para los usuarios de dependencias no CLAS⁹¹. Con respecto al objetivo de cantidad de los servicios, según Altobelli⁹², "los datos de las primeras evaluaciones que se han aplicado al modelo CLAS revelaron con claridad meridiana que las dependencias de CLAS alcanzaban una mayor cobertura de servicios que las dependencias no apoyadas por ningún CLAS".

Cabe señalar que los logros registrados son mayores en las zonas menos atrasadas y apartadas. Previsiblemente, los CLAS de las zonas rurales con mayores niveles de pobreza tienen más deficiencias. Altobelli explica los problemas de los CLAS rurales por el limitado poder adquisitivo de los pobladores (que hace muy difícil que los usuarios paguen por los servicios) y el bajo nivel de educación de la población (lo que dificulta la gestión). Los CLAS de zonas rurales se ven obligados a exonerar del pago a la mayor parte de usuarios y por ello, "si no reciben cuantiosas transferencias del Ministerio, los CLAS rurales son incapaces de hacer las inversiones necesarias para mejorar los servicios ofrecidos".

El sistema de los CLAS implica el funcionamiento de un modelo de gestión paralelo, radicalmente distinto del sistema tradicional que se aplica al resto de establecimientos de salud del Estado. Este modelo contiene elementos que lo acercan al esquema de "reforma fundamental":

- Gestión por objetivos. La necesidad de que se suscriba un contrato entre el MINSA y el CLAS que contenga las metas que debe cumplir el establecimiento obliga al planeamiento de las necesidades de salud y las actividades del centro, así como a mantener un sistema mínimo de información.
- Recuperación de costos y focalización individualizada del subsidio. Los CLAS deciden los casos de usuarios que deben ser exonerados de sus tarifas.
- Flexibilidad en materia de remuneraciones. El sistema permite el pago de remuneraciones mayores para el personal, de

91 Cortez, Rafael: *Equidad y calidad de los servicios de salud: El caso de los CLAS*. Lima: CIUP, 1998.

92 Altobelli, Laura: "Programa de Administración Compartida y Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) en Perú". Banco Mundial, 1999.

acuerdo con la capacidad de cada CLAS y con las condiciones de la zona.

- Flexibilidad en materia de contratación de personal. Cada CLAS puede contratar personal adicional al asignado por el MINSA. El nuevo personal no tiene estabilidad laboral y no es parte del escalafón de personal del sector público, pero percibe mayores remuneraciones.
- Competencia. Los establecimientos administrados por CLAS compiten con otros prestadores de servicios de salud para captar pacientes⁹³.

Sin embargo, el proceso de crecimiento y consolidación del sistema enfrenta grandes obstáculos. Por un lado, el sistema genera altos costos administrativos para el MINSA, especialmente en lo que se refiere a la capacitación y entrenamiento de los miembros de los CLAS y a la supervisión y evaluación del cumplimiento de las metas. Por ejemplo, se estima que sólo el costo burocrático de conformar cada CLAS asciende a 500 dólares. Por otro lado, la autonomía de cada centro no permite generar economías de escala en la prestación de servicios, por lo que la productividad de los establecimientos en su conjunto es baja. En materia laboral, el personal asignado por el MINSA a las zonas rurales o contratado por los CLAS es mayoritariamente joven, y aunque se muestra satisfecho con las mayores remuneraciones ofrecidas en las zonas rurales, no desea permanecer mucho tiempo en ellas.

Aplicación al sector educación

La aplicación de un esquema similar al de los CLAS al sector educación implicaría la conformación de asociaciones privadas integradas por representantes de la comunidad que asuman, previa suscripción de un contrato con las autoridades de educación, la conducción administrativa de las escuelas rurales. El Estado proporcionaría la infraestructura, materiales y los recursos necesarios para pagar las remuneraciones de los docentes. La asociación se encargaría de contratar directamente a los docentes bajo el régimen de la actividad privada, controlarlos, evaluarlos y fijar sus remuneraciones.

- Gestión por objetivos. El requisito básico para este esquema es desarrollar los supuestos que sirvan para cada uno de los compromisos de gestión. Será necesario que los “CLAS-ED” suscriban un documento que fije las metas que debe cumplir el establecimiento. Ello requiere de un trabajo muy detallado de las autoridades de educación.
- Recuperación de costos y focalización individualizada del subsidio. Este elemento difícilmente podría ser aplicado al pago de los usuarios. No sería conveniente permitir a los gestores de las escuelas rurales establecer pagos a los usuarios, pues ellos constituyen la población más pobre del país a la que el Estado debe atender. Ello implicaría el absurdo de que los usuarios de las escuelas rurales paguen por el servicio, mientras que los usuarios de las zonas urbanas se encuentran completamente exonerados. Por otro lado, romper con el principio de la gratuidad de la educación pública es muy difícil, pues éste está muy arraigado entre la población, a diferencia de la salud, que nunca fue completamente gratuita en los establecimientos del Estado.
- Flexibilidad en la contratación de personal y en las remuneraciones. El esquema permitiría contratar docentes sin estabilidad laboral y pagar sueldos diferenciados según cada unidad de gestión, lo que facilitaría el incremento sustancial de remuneraciones para los docentes rurales. Esta flexibilidad permitiría también los pagos por productividad o por buen desempeño.
- Competencia. Es difícil que este elemento se consiga plenamente, pues en las zonas que califican como zonas especiales normalmente sólo existe un centro educativo. Sin embargo, si la gestión de un centro educativo mejora, las poblaciones vecinas podrían demandar resultados similares en su localidad.

93 Especialmente en las zonas urbanas marginales, los CLAS compiten entre sí, con otros establecimientos públicos de salud, con médicos privados y farmacias.

- Mayor fiscalización. La participación de la comunidad en la gestión administrativa del establecimiento ofrecería la oportunidad de aplicar mecanismos más eficaces de control y evaluación de los docentes. En realidad, éste es el elemento que hace más atractivo el esquema.

Los siguientes aspectos pueden dificultar el desarrollo del esquema:

- Capacidad de gestión. Como se señaló anteriormente, existe evidencia de que los CLAS que mejor han funcionado son los de las zonas urbanas, que muestran no sólo un mayor poder adquisitivo de la población, sino también mayor capacidad de gestión de los líderes locales. La experiencia pretende ser reproducida en zonas especiales donde es previsible que ocurra lo contrario.
- Recursos propios. Por las razones anotadas, los "CLAS-ED" no podrían percibir recursos propios, lo que los priva de una herramienta muy importante. Los administradores de escuelas rurales no tendrían flexibilidad presupuestaria para aplicar recursos a mejorar el local, comprar materiales y hacer pagos extras a los docentes que demuestren buen desempeño.
- Expectativas de los docentes. El esquema sólo serviría para elevar las remuneraciones de los docentes y probablemente mejorar el entorno administrativo en el que se desempeñan, pero no resuelve los deseos de migrar a zonas urbanas. Además, elimina otro elemento muy arraigado en los docentes: la estabilidad y la permanencia y ascenso en una carrera. Todo ello tendría que ser compensado con mayores remuneraciones.
- Situación de los actuales docentes. Un tema por definir es el de la situación de los actuales docentes rurales nombrados. Una opción es que los docentes de régimen privado y mayor remuneración coexistan con los nuevos contratados por el "CLAS-ED", como es el caso de los de salud, pero ello restaría efectividad y transparencia al sistema, a la vez que podría ocasionar problemas entre dos grupos distintos de docentes.
- Costos administrativos. En la evaluación de la conveniencia de este esquema es importante tomar en cuenta los costos administrativos a que da lugar la creación y mantenimiento de cada asociación gestora, cuya magnitud está ocasionando serios cuestionamientos en el sector salud.

ANEXO 1

REQUISITOS MÍNIMOS DE LOS NIVELES MAGISTERIALES

De acuerdo con el artículo 184 del Reglamento de la Ley del Profesorado, los requisitos mínimos del profesorado en relación con los niveles magisteriales son:

Primer nivel: I

- Poseer título profesional.

Segundo nivel: II

- Haber cumplido cinco años de permanencia en el nivel I.

Tercer nivel: III

- Haber cumplido cinco años de permanencia en el nivel II, totalizando diez años de servicios.
- Haber alcanzado el puntaje establecido para el ascenso.

Cuarto nivel: IV

- Haber cumplido cinco años de permanencia en el nivel III, totalizando quince años de servicios oficiales magisteriales.
- Haber aprobado el curso de perfeccionamiento establecido para el ascenso.
- Haber alcanzado el puntaje establecido para el ascenso.

Quinto nivel: V

- Haber cumplido cinco años de permanencia en el IV nivel, totalizando veinte años de servicios oficiales magisteriales.
- Haber aprobado los cursos de especialización establecidos para el ascenso.
- Haber alcanzado el puntaje establecido para el ascenso.

ANEXO 2

NIVELES DE LA CARRERA DOCENTE

	Nivel	Horas
Docentes con título	V	40
		30
		24
	IV	40
		30
		24
	III	40
		30
		24
	II	40
		30
		24
	I	40
		30
		24
Docentes sin título	A Con estudios profesionales concluidos	40
		30
		24
	B De nivel superior	40
		30
		24
	C Con estudios pedagógicos no concluidos	40
		30
		24
	D Con estudios no pedagógicos de nivel superior	40
		30
		24
	E Con estudios completos de educación secundaria	40
		30
		24

ANEXO 3

MONTOS DE BONIFICACIONES DE ACUERDO CON EL LUGAR DE DESEMPEÑO

Departamento	Zona	Estado del docente					
		Activo		Cesante		Total general	
		Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Amazonas	Diferenciada	5 442	98 821	1 110	18 186	6 552	117 006
	Rural	2 417	108 765	n.d.	n.d.	2 417	108 765
Ancash	Diferenciada	15 207	274 769	5 080	105 086	20 287	379 855
	Rural	6 668	296 203	n.d.	n.d.	6 668	296 203
Apurímac	Diferenciada	6 414	125 328	1 483	32 453	7 897	157 781
	Rural	3 490	157 104	n.d.	n.d.	3 490	157 104
Arequipa	Diferenciada	10 781	110 003	6 007	71 066	16 788	181 070
	Rural	2 839	126 435	n.d.	n.d.	2 839	126 435
Ayacucho	Diferenciada	9 738	176 662	n.d.	n.d.	9 738	176 662
	Rural	4 169	187 314	n.d.	n.d.	4 169	187 314
Cajamarca	Diferenciada	16 015	277 427	3 843	56 760	19 858	334 187
	Rural	9 753	438 407	n.d.	n.d.	9 753	438 407
Cusco	Diferenciada	12 120	223 779	5 023	108 834	17 143	332 614
	Rural	4 842	215 804	n.d.	n.d.	4 842	215 804
Huancavelica	Diferenciada	5 278	98 687	925	18 479	6 203	117 167
	Rural	3 729	166 994	n.d.	n.d.	3 729	166 994
Huánuco	Diferenciada	7 250	133 346	1 831	37 051	9 081	170 397
	Rural	3 623	162 080	0	0	3 623	162 080
Ica	Diferenciada	6 961	102 938	4 851	64 722	11 812	167 660
	Rural	1 635	73 575	n.d.	n.d.	1 635	73 575
Junín	Diferenciada	n.d.	n.d.	6 875	136 253	6 875	136 253
	Rural	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
La Libertad	Diferenciada	4 155	75 909	2 828	47 656	6 983	123 566
	Rural	3 453	152 508	n.d.	n.d.	3 453	152 508
Lambayeque	Diferenciada	9 085	70 999	5 054	38 097	14 139	109 096
	Rural	2 293	103 185	n.d.	n.d.	2 293	103 185
Lima	Diferenciada	12 268	137 110	4 113	57 203	16 381	194 313
	Rural	9 042	406 890	n.d.	n.d.	9 042	406 890
Loreto	Diferenciada	16 279	207 631	3 626	61 254	19 905	268 886
	Rural	5 783	260 115	n.d.	n.d.	5 783	260 115
Madre de Dios	Diferenciada	1 573	27 361	n.d.	n.d.	1 573	27 361
	Rural	1 236	54 682	n.d.	n.d.	1 236	54 682
Moquegua	Diferenciada	2 901	41 251	n.d.	n.d.	2 901	41 251
	Rural	1 006	44 604	n.d.	n.d.	1 006	44 604
Pasco	Diferenciada	4 252	70 135	610	10 690	4 862	80 825
	Rural	2 554	114 473	n.d.	n.d.	2 554	114 473
Piura	Diferenciada	14 343	157 296	3 671	41 661	18 014	198 957
	Rural	7 683	345 262	n.d.	n.d.	7 683	345 262
Puno	Diferenciada	17 412	353 325	4 370	107 897	21 782	461 223
	Rural	7 091	318 905	n.d.	n.d.	7 091	318 905
San Martín	Diferenciada	9 991	185 087	2 867	59 942	12 858	245 029
	Rural	1 976	88 745	n.d.	n.d.	1 976	88 745
Tacna	Diferenciada	4 084	112 542	1 603	37 807	5 687	150 350
	Rural	4 084	112 542	n.d.	n.d.	4 084	112 542
Tumbes	Diferenciada	3 730	77 976	837	16 912	4 567	94 887
	Rural	179	8 047	n.d.	n.d.	179	8 047
Ucayali	Diferenciada	3 729	66 140	1 098	15 750	4 827	81 889
	Rural	1 147	50 109	n.d.	n.d.	1 147	50 109
Total zona diferenciada		199 008	3 204 527	67 705	1 143 760	266 713	4 348 286
Total zona rural		90 692	3 992 750	n.d.	n.d.	90 692	3 992 750
Total general		289 700	7 197 276	67 705	1 143 760	357 405	8 341 036

Para los casos en que no se tenía ni registros ni montos se ha colocado n.d. (no disponible).

Fuente: MED-Unidad de Informática.

Elaboración: Instituto APOYO.

ANEXO 4

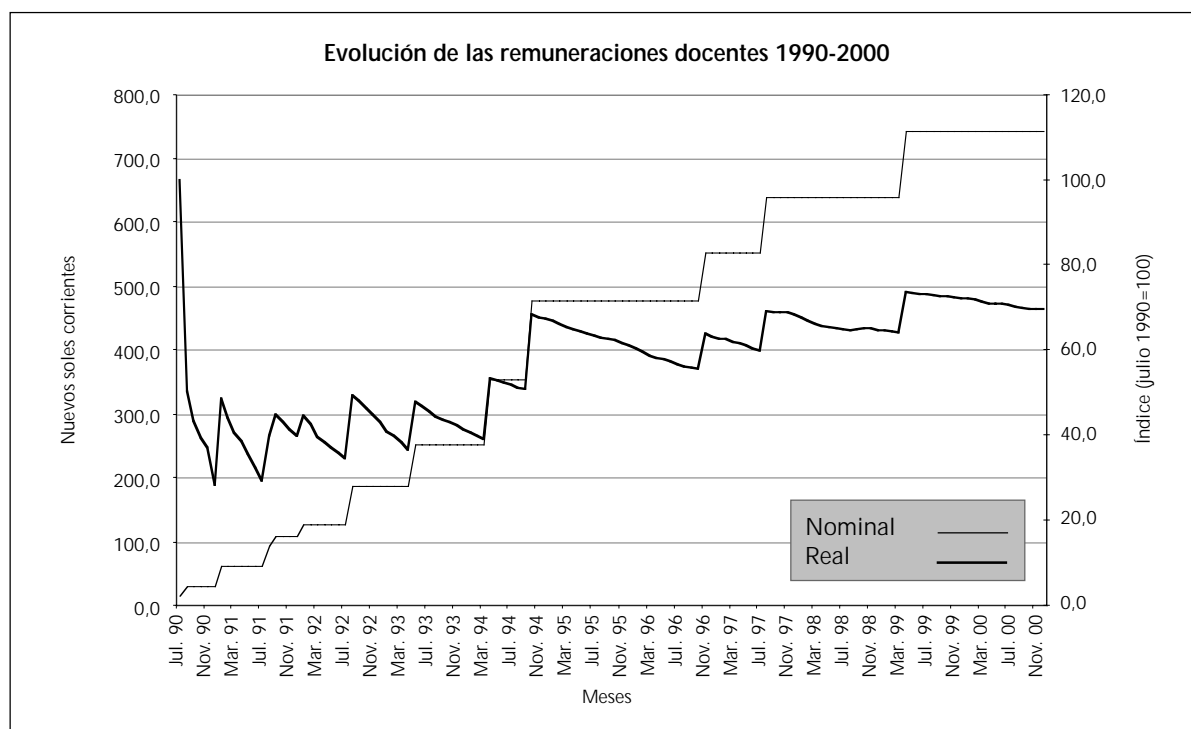
RESUMEN DE LOS CONCEPTOS REMUNERATIVOS

La actual estructura remunerativa para un docente nombrado del sector público está compuesta por dos grupos de conceptos: los conceptos de aplicación general, que son todos los ítemes que conforman el sueldo normal de cualquier docente, y los conceptos especiales, que se aplican sólo para determinados grupos de docentes. La estructura remunerativa puede ser esquematizada de la siguiente manera:

Conceptos remunerativos	Dispositivo legal
I. Conceptos de aplicación general: Remuneración total	
1) Remuneración total permanente: RTP	
(i) Remuneración principal	DS 051
Remuneración básica	DS 028
Remuneración reunificada	DS 051
(ii) Transitoria por homologación: TPH	DL 276–DS 154
(iii) Refrigerio	DS 264
(iv) Personal	DL 276
(v) Asignación familiar	DL 276–DS 051-91-PCM
2) Otros conceptos	
(i) Preparación de clases	DS 051-91
3) Asignaciones especiales para el sector educación	
(i) Incremento especial 1	DS 261-91
(ii) Incremento especial 2	DSE 021-92
(iii) Incremento especial 3	DL 25671
(iv) Incremento especial 4	DS 081-93
(v) Incremento especial 5	DS 019-94
(vi) Incremento especial 6	DS 080-94
4) Incrementos para el sector público	
(i) Primer incremento de 16%	DU 90-96
(ii) Segundo incremento de 16%	DU 073-97
(iii) Tercer incremento de 16%	DU 011-99
II. Conceptos especiales	
1) Incrementos por el Sistema Privado de Pensiones	
(i) Aportes al SPP	Ley 25897
(ii) Incrementos por estar en el SPP	Ley 26504
2) Bonificación por dirección	
(i) Bonificación adicional	DS 154-91
(ii) Por tamaño del colegio	DSE 77-93-PCM
3) Bonificación por lugar de desempeño	
(i) Bonificación diferenciada	DL 24029
(ii) Bonificación rural	DL 25951

ANEXO 5

REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES



	Remuneración nominal promedio docentes de 40 horas (20530)	Remuneración real promedio docentes de 40 horas (20530)
Julio 90	14,7	100,0
Agosto 90	29,4	50,4
Setiembre 90	29,4	43,4
Octubre 90	29,4	39,3
Noviembre 90	29,4	36,9
Diciembre 90	29,4	28,2
Enero 91	61,8	48,6
Febrero 91	61,8	44,1

	Remuneración nominal promedio docentes de 40 horas (20530)	Remuneración real promedio docentes de 40 horas (20530)
Marzo 91	61,8	40,7
Abril 91	61,8	38,3
Mayo 91	61,8	35,4
Junio 91	61,8	32,1
Julio 91	61,8	29,2
Agosto 91	91,8	40,0
Setiembre 91	109,0	45,0
Octubre 91	109,0	43,2

	Remuneración nominal promedio docentes de 40 horas (20530)	Remuneración real promedio docentes de 40 horas (20530)
Noviembre 91	109,0	41,4
Diciembre 91	109,0	39,9
Enero 92	127,0	44,7
Febrero 92	127,0	42,6
Marzo 92	127,0	39,5
Abril 92	127,0	38,2
Mayo 92	127,0	36,9
Junio 92	127,0	35,6
Julio 92	127,0	34,4
Agosto 92	187,0	49,4
Setiembre 92	187,0	48,1
Octubre 92	187,0	46,4
Noviembre 92	187,0	44,8
Diciembre 92	187,0	43,1
Enero 93	187,0	41,0
Febrero 93	187,0	39,8
Marzo 93	187,0	38,2
Abril 93	187,0	36,5
Mayo 93	252,0	47,7
Junio 93	252,0	46,9
Julio 93	252,0	45,6
Agosto 93	252,0	44,5
Setiembre 93	252,0	43,8
Octubre 93	252,0	43,1
Noviembre 93	252,0	42,4
Diciembre 93	252,0	41,3
Enero 94	252,0	40,6
Febrero 94	252,0	39,9
Marzo 94	252,0	39,0
Abril 94	353,7	53,3
Mayo 94	353,7	52,9
Junio 94	353,7	52,3
Julio 94	353,7	51,9
Agosto 94	353,7	51,1
Setiembre 94	353,7	50,8
Octubre 94	478,3	68,5
Noviembre 94	478,3	67,7
Diciembre 94	478,3	67,3
Enero 95	478,3	67,0
Febrero 95	478,3	66,3
Marzo 95	478,3	65,4
Abril 95	478,3	64,7
Mayo 95	478,3	64,2
Junio 95	478,3	63,7
Julio 95	478,3	63,3
Agosto 95	478,3	62,7
Setiembre 95	478,3	62,4
Octubre 95	478,3	62,1
Noviembre 95	478,3	61,4
Diciembre 95	478,3	61,1
Enero 96	478,3	60,3
Febrero 96	478,3	59,4
Marzo 96	478,3	58,6
Abril 96	478,3	58,1
Mayo 96	478,3	57,7

	Remuneración nominal promedio docentes de 40 horas (20530)	Remuneración real promedio docentes de 40 horas (20530)
Junio 96	478,3	57,4
Julio 96	478,3	56,6
Agosto 96	478,3	56,1
Setiembre 96	478,3	55,9
Octubre 96	478,3	55,5
Noviembre 96	551,4	63,7
Diciembre 96	551,4	62,9
Enero 97	551,4	62,6
Febrero 97	551,4	62,5
Marzo 97	551,4	61,7
Abril 97	551,4	61,5
Mayo 97	551,4	61,0
Junio 97	551,4	60,3
Julio 97	551,4	59,8
Agosto 97	639,6	69,2
Setiembre 97	639,6	69,0
Octubre 97	639,6	68,9
Noviembre 97	639,6	68,8
Diciembre 97	639,6	68,4
Enero 98	639,6	67,8
Febrero 98	639,6	67,0
Marzo 98	639,6	66,1
Abril 98	639,6	65,7
Mayo 98	639,6	65,3
Junio 98	639,6	65,0
Julio 98	639,6	64,6
Agosto 98	639,6	64,4
Setiembre 98	639,6	64,7
Octubre 98	639,6	64,9
Noviembre 98	639,6	64,9
Diciembre 98	639,6	64,5
Enero 99	639,6	64,5
Febrero 99	639,6	64,2
Marzo 99	639,6	63,9
Abril 99	741,9	73,7
Mayo 99	741,9	73,4
Junio 99	741,9	73,3
Julio 99	741,9	73,1
Agosto 99	741,9	72,9
Setiembre 99	741,9	72,6
Octubre 99	741,9	72,7
Noviembre 99	741,9	72,5
Diciembre 99	741,9	72,2
Enero 00	741,9	72,1
Febrero 00	741,9	71,8
Marzo 00	741,9	71,4
Abril 00	741,9	71,0
Mayo 00	741,9	71,0
Junio 00	741,9	71,0
Julio 00	741,9	70,6
Agosto 00	741,9	70,3
Setiembre 00	741,9	69,9
Octubre 00	741,9	69,7
Noviembre 00	741,9	69,7
Diciembre 00	741,9	69,7

ANEXO 6

LISTA TOTAL DE VARIABLES QUE SE INCLUYERON EN EL ANÁLISIS DE LAS LOCALIDADES

Variable	Descripción
ÁREA	Rural o urbana
CATCOL	Categoría del colegio de acuerdo con la clasificación del MED
CATEGORÍA	Categoría real de la localidad en la que se encuentra el colegio
CEPRIMCP	Número de colegios primarios en la localidad en la que se encuentra el colegio
DEPART	Departamento en el que se encuentra el colegio
EDAD	Edad del docente
EDAD1	Edad del docente al cuadrado
FAMILIA	Si el docente menciona a la familia como un factor que explica su conformidad/ no conformidad con la zona en la que trabaja
ISP	Si el docente estudió en un ISP
LLEGADA	Si el docente llegó solo a la localidad en la que se encuentra el colegio
LOCALES	Tipo de colegio: local o no local
NOMB	Si el docente es nombrado o contratado
P06M1	El último título de estudio que alcanzó el docente
P11DIR	Número total de centros educativos que existen en la zona de acuerdo con el director
P13M1	Si el docente ha seguido cursos de capacitación en los últimos tres años
P16BM1	Número de años desde que es docente en el colegio en el que enseña actualmente
P17AM1	Número de grados a los que enseña actualmente
P18M1	Número promedio de alumnos por sección a los que enseña el docente
P20M1	Número de horas efectivas que dicta a la semana
P22M1	Número de colegios en los que ha trabajado el docente
P24M1	Si el docente nació en el distrito en el que trabaja
P26M2	Si el docente vive en la localidad en la que está el colegio
P29M2	Si el docente tiene hijos
P37BM2	Si la docencia es la principal actividad del docente medida en horas de dedicación
P40AM3	Tipo de lugar en el que cobra su sueldo de docente
P45M3	Si conoce los conceptos por los que le pagan
P47M3	Si conoce si le están pagando algún concepto por trabajar en zonas rurales
P49M4	Conformidad del docente con la zona en la que trabaja
P60M5	Si el docente considera que la infraestructura del colegio es inadecuada
P67AM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con luz eléctrica
P67DM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con pozo de agua
P67EM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con desagüe
P67FM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con letrinas
P67GM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con teléfono
P67HM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con radio
P67IM6	Si la localidad en la que se encuentra el colegio cuenta con agua entubada o potable
P68M6	Si el docente tiene familiares a los que visita de forma frecuente
POBLAC	Número de habitantes de la localidad en la que se encuentra el colegio
QUECHUA	Si el docente habla, lee o escribe el idioma quechua
SERV	Si el docente menciona los servicios básicos como un factor que explica su conformidad/no conformidad con la zona en la que trabaja
SEXO	Sexo del docente
SUPERA	Si el docente menciona la superación profesional como un factor que explica su conformidad/no conformidad con la zona en la que trabaja
TÍTULO	Posesión de título profesional del docente
TTRANS	Tiempo de transporte hacia la capital de provincia más cercana
UNI	Si el docente estudió en una universidad

ANEXO 7

DOCENTES LOCALES Y NO LOCALES

El Instituto Apoyo considera que los criterios *a priori* que permiten separar a los docentes entre locales y no locales son: el lugar de procedencia del docente y su tiempo de permanencia en la zona.

Variables	Valores que toman las alternativas
Nació en el distrito donde trabaja actualmente como docente	No nació = 0 Nació = 1
Tiempo que vive en la localidad donde se encuentra el centro educativo donde trabaja	No vive = 0 Vive menos de 10 años = 0 Vive más de 10 años = 1

Los criterios utilizados para definir a los docentes locales y no locales son:

Docentes	Variables		Puntaje	Local o no local
	Nació en el distrito	Vive más de 10 años		
Docente 1	1	1	2	Local
Docente 2	1	0	1	Local
Docente 3	0	1	1	Local
Docente 4	0	0	0	No local

El cuadro muestra que para que un docente sea definido como local debe cumplir, por lo menos, una de dos condiciones, es decir, es suficiente que haya nacido en el distrito donde actualmente trabaja o que haya vivido por lo menos diez años en la localidad donde se encuentra el centro educativo donde trabaja.

Se han elegido estas variables como las relevantes para la separación de los docentes debido a:

- *Lugar de procedencia:* Se espera que los docentes que han nacido en la zona tengan un sentimiento especial hacia ella, y que es este sentimiento el que explica que se encuentren trabajando en esos momentos en la zona.
- *Tiempo de permanencia:* Si los docentes tienen muchos años en la zona, se esperaría que ésta tendría algunas consideraciones especiales debido a que en caso contrario se hubieran mudado de allí.

La importancia del reconocimiento de la localidad de los docentes se relaciona con la identificación de un grupo que normalmente tiene baja movilidad y que, debido a esto, influiría sobre el diseño del sistema de compensaciones por trabajar en esas zonas.

ANEXO 8

PERFIL DE LOS DOCENTES DE LA MUESTRA RECOLECTADA

El docente representativo de la muestra puede ser, en general, hombre o mujer, debido a que no existe una predominancia entre éstos. Sin embargo, entre sus otras características se tiene que es un docente joven (54% tiene entre 26 y 35 años) que decidió seguir la docencia como opción profesional y estudió en un Instituto Superior Pedagógico (ISP) donde llegó a obtener su título profesional (76%), lo que le ha permitido estar apto para llegar a ser nombrado dentro de la carrera magisterial del sector público (74%).

En la actualidad este docente no tiene más de quince años de experiencia (80%), vive en la misma zona en la que queda el colegio en el que trabaja (73%), por lo que demora menos de treinta minutos en llegar hasta él (85%). Finalmente, se puede apreciar que este docente llegó solo a la zona en la que trabaja (62%), pero en la actualidad ya tiene de dos a cuatro hijos (62%).

Perfil del docente local

Las principales características de este tipo de docente son las de un docente joven, con tendencia a pertenecer a los grupos cercanos a los de mayor edad, que decidió estudiar la docencia y de preferencia en un ISP. Estos docentes poseen en su mayoría título profesional y son nombrados. Tienen entre cinco y veinte años de experiencia con una tendencia a agrupar a los docentes de mayor edad. Los docentes casi no dedican nada de tiempo para llegar a su centro de trabajo, debido a que viven en la misma localidad y, si bien llegaron solos a ella, ya tienen entre dos y cuatro hijos, además de que hay un grupo muy marcado en el que esta cifra es mayor.

Perfil del docente no local

El docente no local también es un docente joven, con tendencia a pertenecer a los grupos más cercanos a los de mayor edad. Decidió estudiar la docencia en un ISP, tiene título y es nombrado. En cuanto a los años de experiencia, es un docente que tiene menos experiencia que los locales debido a que existe una tendencia a que sean los docentes más jóvenes los que pertenezcan a este grupo. Los docentes dedican casi el mismo tiempo que los locales para llegar a su centro de trabajo y llegaron solos a la localidad, pero en la actualidad tienen entre dos y cuatro hijos, con una tendencia a procrear pocos hijos.

1 Esta descripción incluye la información de los 1385 casos de la muestra de docentes que se recogió y que fue presentada en el segundo y tercer informe. Por este motivo, los datos que se consignan en esta parte pueden diferir de los datos de la muestra de 1142 casos que se utilizaron para la evaluación del modelo de los determinantes de la conformidad de los docentes.

ANEXO 9

MODELO FINAL PARA TODA LA MUESTRA DE DOCENTES

Este modelo constituye el mejor ajuste que se logró realizar para explicar la conformidad del docente con la zona en la que trabaja debido a variables que pertenecían a alguno de los siguientes tres grupos: características de la zona, características del colegio (plaza o puesto de trabajo) y perfil del docente. Todas las variables son significativas al 5% de confianza.

Variable dependiente: P49M4

Método: ML-Binary Probit

Fecha: 28/1/00 Hora: 16:29

Sample(adjusted): 1 1198 IF CATEGORIA<5

Observaciones incluidas: 1142 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coefficiente	Error estándar	z-statistic	Prob.
TTRANS	-0,014069	0,006779	-2,075438	0,0379
LOCALES	0,424571	0,102881	4,126814	0,0000
TÍTULO	0,280723	0,106384	2,638758	0,0083
NOMB	0,340287	0,111748	3,045142	0,0023
FAMILIA	0,520723	0,104644	4,976118	0,0000
LLEGADA	0,401510	0,089998	4,461307	0,0000
P16BM1	-0,022861	0,010765	-2,123671	0,0337
P26M2	-0,275020	0,107349	-2,561928	0,0104
P68M6	0,330466	0,096075	3,439685	0,0006
QUECHUA	0,378827	0,087091	4,349769	0,0000
SUPERA	1,216277	0,133074	9,139874	0,0000
SERV	0,478508	0,123346	3,879414	0,0001
P67EM6	-0,332555	0,111955	-2,970430	0,0030
C	-5,122786	0,586118	-8,740196	0,0000
Mean dependent var	0,633100	S.D. dependent var		0,482170
S.E. of regression	0,429238	Akaike info criterion		1,111269
Sum squared resid	207,8282	Schwarz criterion		1,173062
Log likelihood	-620,5347	Hannan-Quinn criter.		1,134603
Restr. Log likelihood	-750,6198	Avg. log likelihood		-0,543375
LR statistic (13 df)	260,1702	McFadden R-squared		0,173304
Probability(LR stat)	0,000000			
Obs with Dep=0	419	Total observaciones		1142
Obs with Dep=1	723			

ANEXO 10

RANKING DE VARIABLES DEL MODELO

Probabilidad de conformidad	Variación en su conformidad	Valores de la variable	Variable
0,26681 0,72367	0,45686	1: Menciona superación como factor de conformidad 2: No menciona superación como factor de conformidad	SUPERA
0,52044 0,71633	0,19589	1: Menciona a la familia como factor de conformidad 2: No menciona a la familia como factor de conformidad	FAMILIA
0,51072 0,69335	0,18264	1: Menciona los servicios básicos como factor de conformidad 2: No menciona los servicios básicos como factor de conformidad	SERV
0,61099 0,76005	0,14906	0: No locales 1: Locales	LOCALES
0,58583 0,73183	0,14599	1: Llegó solo 2: No llegó solo	LLEGADA
0,60103 0,73724	0,13620	1: Habla, lee o escribe el quechua 2: No habla, lee ni escribe el quechua	QUECHUA
0,63839 0,75630	0,11791	1: Nombrado 2: Contratado	NOMBRADO
0,62579 0,74253	0,11675	1: Visita a su familia que vive fuera de la localidad donde trabaja 2: No visita a su familia que vive fuera de la localidad donde trabaja	P68M6
0,75615 0,64110	-0,11504	1: Tiene servicio de desagüe en la localidad donde trabaja 2: No tiene servicio de desagüe en la localidad donde trabaja	P67EM6
0,69778 0,59600	-0,10178	1: Vive en la localidad donde se encuentra el CE donde trabaja 2: No vive en la localidad donde se encuentra el CE donde trabaja	P26M2
0,64692 0,74465	0,09773	1: Titulado 2: No titulado	TITULO
0,67242 0,63017	-0,04225	5: Tiempo que lleva enseñando en el CE donde actualmente trabaja (cinco años) 10: Tiempo que lleva enseñando en el CE donde actualmente trabaja (diez años)	P16BM1
0,67695 0,66165	-0,01530	2: Tiempo en llegar hasta la capital de provincia más cercana (dos horas) 5: Tiempo en llegar hasta la capital de provincia más cercana (cinco horas)	TTRANS

* Familia considera a esposa(o), hijos o padres.

Fuente: Encuesta a docentes y directores. Instituto Apoyo, 2000.

ANEXO 11

MODELO FINAL PARA LOS DOCENTES LOCALES

Este modelo se ha hallado a través del ajuste de la evaluación del modelo final que se obtuvo para toda la muestra. Se aplicó el modelo sólo a los docentes locales y se hizo un análisis de su significancia, tanto en variables individuales como en el modelo global.

Todas las variables son significativas al 5% de confianza.

Variable dependiente: P49M4

Método: ML-Binary Probit

Fecha: 2/1/00 Hora: 11:24

Sample(adjusted): 10 1201 IF CATEGORIA<5 AND LOCALES=1

Observaciones incluidas: 407 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 3 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coeficiente	Error estándar	z-statistic	Prob.
LLEGADA	0,334384	0,152793	2,188470	0,0286
P16BM1	-0,054241	0,014567	-3,723501	0,0002
QUECHUA	0,714608	0,149029	4,795078	0,0000
SUPERA	1,148375	0,208093	5,518561	0,0000
P67EM6	-0,424875	0,173526	-2,448487	0,0143
C	-1,929033	0,615470	-3,134241	0,0017
Mean dependent var	0,722359	S.D. dependent var		0,448387
S.E. of regression	0,396647	Akaike info criterion		0,978664
Sum squared resid	63,08893	Schwarz criterion		1,037762
Log likelihood	-193,1582	Hannan-Quinn criter.		1,002052
Restr. Log likelihood	-240,4197	Avg. log likelihood		-0,474590
LR statistic (5 df)	94,52301	McFadden R-squared		0,196579
Probability(LR stat)	0,000000			
Obs with Dep=0	113	Total observaciones		407
Obs with Dep=1	294			

ANEXO 12

MODELO FINAL PARA LOS DOCENTES NO LOCALES

Este modelo se ha hallado a través del ajuste de la evaluación del modelo final que se obtuvo para toda la muestra. Se aplicó el modelo sólo a los docentes no locales y se hizo un análisis de su significancia, tanto en variables individuales como en el modelo global.

Todas las variables son significativas al 5% de confianza.

Variable dependiente: P49M4

Método: ML-Binary Probit

Fecha: 2/1/00 Hora: 11:30

Sample(adjusted): 1 1202 IF CATEGORIA<5 AND LOCALES=0

Observaciones incluidas: 735 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 3 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coeficiente	Error estándar	z-statistic	Prob.
TÍTULO	0,340498	0,134693	2,527946	0,0115
NOMB	0,378468	0,117251	3,227841	0,0012
FAMILIA	0,880503	0,136138	6,467717	0,0000
LLEGADA	0,469203	0,113675	4,127567	0,0000
P26M2	-0,410949	0,133209	-3,084992	0,0020
P68M6	0,401628	0,124188	3,234029	0,0012
QUECHUA	0,255017	0,107150	2,379990	0,0173
SUPERA	1,194094	0,165822	7,201066	0,0000
SERV	0,489845	0,138468	3,537597	0,0004
P67EM6	-0,360750	0,149558	-2,412114	0,0159
C	-5,782394	0,715408	-8,082657	0,0000
Mean dependent var	0,583673	S.D. dependent var		0,493285
S.E. of regression	0,440921	Akaike info criterion		1,161798
Sum squared resid	140,7536	Schwarz criterion		1,230639
Log likelihood	-415,9607	Hannan-Quinn criter.		1,188349
Restr. log likelihood	-499,1228	Avg. log likelihood		-0,565933
LR statistic (10 df)	166,3241	McFadden R-squared		0,166616
Probability(LR stat)	0,000000			
Obs with Dep=0	306	Total observaciones		735
Obs with Dep=1	429			

ANEXO 13

METODOLOGÍA DE LA ESTIMACIÓN DEL COSTO MONETARIO DEL SISTEMA DE BONIFICACIONES PROPUESTO

Para estimar el costo del sistema propuesto se requirió, en primer lugar, el número de docentes beneficiados. Para calcular este número se trabajó con los datos de la encuesta realizada como parte de este estudio. Se utilizó únicamente la muestra de docentes rurales, la que fue ponderada para ser representativa del total de docentes rurales nacional, como se explica más adelante. No se trabajó con los docentes urbanos de la muestra porque la mayoría de ellos se encuentran en capitales de distrito alejadas y, por lo tanto, la submuestra urbana no es representativa del total urbano nacional.

Así, el total de docentes rurales a nivel nacional (95 630)¹ se distribuyó entre las diferentes zonas con condiciones especiales según los porcentajes de la encuesta. Con esos valores, 56,99% de los docentes rurales (54 500) deberían beneficiarse con el sistema propuesto. De éstos, 37 398 se encuentran en la zona 3 y 17 102 en la 4.

Distribución de los docentes beneficiados según característica y código de lengua del colegio

Además de hallar el número de docentes beneficiados, se necesitaba diferenciar a los docentes de colegios multigrado² de los docentes de colegios polidocentes completos y a los docentes de colegios bilingües de los que no lo eran. Para ello se utilizaron dos métodos alternativos. El primero consistió en usar la estructura de porcentajes que tenían esos grupos dentro del total de los docentes rurales con los datos oficiales del MED, asumiendo que dicha estructura se mantenía entre las diferentes zonas. La estructura que se utilizó fue la siguiente:

Distribución de los docentes según los porcentajes proporcionados por el MED: Zonas 3 y 4

Característica del colegio	Tipo de lengua del docente		
	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	47,75	3,65	51,40
Polidocente completo	47,23	1,21	48,44
Total	94,98	5,02	100,00

1 Fuente: MED, datos para 1999.

2 Un colegio multigrado es aquel en el que un docente tiene que enseñar en una misma aula a varios grados a la vez. En el caso de que sólo exista un docente en el colegio, se le denomina unidocente.

El segundo método que se usó se basó en la estructura hallada a través de la encuesta. Sin embargo, se pudo apreciar que este método subestimaba el número de docentes bilingües en zonas de condiciones especiales, debido a que son un grupo muy pequeño dentro del universo de docentes y esto originaba que su información no fuera correctamente representada en la encuesta. Los docentes bilingües, según datos del MED para 1999, son 5192, y representan sólo el 0,2% del total de docentes, por lo que no se puede garantizar su representación dentro de la encuesta. Los datos que se usaron para hacer esta distribución fueron:

Distribución de los docentes según los porcentajes de la encuesta

Zonas 3 y 4			
Característica del colegio	Tipo de lengua del docente		
	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	52,30	0,15	52,45
Polidocente completo	46,43	1,12	47,55
Total	98,73	1,27	100,00
Zona 3			
Característica del colegio	Tipo de lengua del docente		
	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	49,46	0,00	49,46
Polidocente completo	48,92	1,63	50,54
Total	98,37	1,63	100,00
Zona 4			
Característica del colegio	Tipo de lengua del docente		
	No bilingüe	Bilingüe	Total
Multigrado	58,52	0,49	59,01
Polidocente completo	41,00	0,00	41,00
Total	99,51	0,49	100,00

Posibles sesgos de la encuesta y uso de ponderadores

Las fuentes de sesgos de la encuesta se pueden resumir en:

1. Incompatibilidad entre la definición de urbano de las capitales de distrito por el INEI y la propuesta de tipología para zonas con condiciones especiales.

Debido a que no existe una base de datos nacional que permita contar con información del tiempo de transporte a una capital de provincia más cercana, se tuvo que usar la información de los datos de la encuesta para simular el número de docentes que se encuentran dentro de cada una de las zonas definidas. Sin embargo, este procedimiento enfrenta una limitación muy importante debido a que la muestra usada para la encuesta, a pesar de proceder de una selección aleatoria y representativa de la realidad nacional por categoría de colegio —área de influencia completa (A); área de influencia incompleta (B); redes (R) y colegios flotantes (F)—, presenta un sesgo significativo.

En principio, la determinación de las zonas propuesta no debería tomar en cuenta si el docente trabaja en una zona calificada como rural o urbana de acuerdo con la definición del INEI. Sin embargo, el uso de todos los datos de la encuesta, docentes rurales y urbanos, presenta un problema metodológico.

La submuestra de docentes urbanos incluidos en la muestra de la encuesta no es representativa de los docentes urbanos del país. La muestra, seleccionada de acuerdo con otros criterios, contiene un fuerte sesgo hacia docentes de zonas urbanas “alejadas” (en un gran porcentaje capitales de distrito). Por ello, el número de docentes urbanos que serían beneficiarios potenciales de las bonificaciones propuestas (en su mayoría pertenecientes a capitales de distrito) es muy elevado. Esto se debe a que la calificación de zona urbana del INEI incluye todas las capitales de distrito del país, las que, de acuerdo con los resultados de las estimaciones, pertenecen en muchos casos a las zonas de condiciones especiales (zonas 3 y 4). Para el INEI es condición suficiente que una localidad sea capital de distrito para ser catalogada como urbana, sin importar sus condiciones, tales como la distancia a la que se encuentra de la capital de provincia o si cuenta o no con el servicio de desagüe.

Para solucionar el problema metodológico anterior se decidió trabajar sólo con la submuestra de docentes rurales de la encuesta. La estimación del número de docentes beneficiados se realizó distribuyendo el número total de docentes rurales según la distribución de los docentes por su tipo de zona en la encuesta. Cabe reiterar que persiste el problema de determinar si los docentes calificados como urbanos por el INEI deberían o no ser posibles beneficiarios del sistema de bonificaciones si es que pertenecen a zonas calificadas como de condiciones especiales de acuerdo con los criterios del estudio.

2. Los supuestos que se usaron sobre el número de docentes representativo para cada categoría de colegio al momento de definir la muestra (A, B y R —seis docentes— y F —dos docentes—) no permite replicar la verdadera estructura de docentes por categoría de colegio.
3. La base de datos que forma nuestro universo de colegios tuvo por lo menos 10% de colegios (debido a que se trabajó con una base de datos preliminar) que no fueron incluidos en la selección, lo que altera la representatividad de la muestra.

Para aplicar los resultados de la encuesta al nivel nacional se la tuvo que ponderar mediante factores que permitían representar la participación de los colegios de acuerdo con su categoría: Área de influencia completa (A); área de influencia incompleta (B); redes (R); y colegios flotantes (F). Adicionalmente, el factor de ajuste tomó en cuenta el tipo de área (rural o urbana) en la que se encontraba el colegio.

Además, debido a los sesgos que ya se mencionaron anteriormente, se generaron otros ponderadores rurales que permitieran aplicar los datos de la encuesta para hallar el número de docentes a nivel nacional beneficiados con el sistema de bonificaciones propuesto. Esto debido a que se decidió trabajar sólo con los docentes rurales para solucionar el sesgo dentro de la submuestra urbana. Este último grupo de ponderadores se aplicó sólo sobre los docentes rurales de la muestra y permite representar la participación de los colegios de acuerdo con su categoría: área de influencia completa (A); área de influencia incompleta (B); redes (R); y colegios flotantes (F).

ANEXO 14

INSTRUMENTOS PARA LA RECOPILOACIÓN DE INFORMACIÓN DE CAMPO

INSTRUMENTO 1: GRUPOS FOCALES A DOCENTES

Guía para grupos focales-Docentes —Versión final—

I. Percepción del docente sobre la zona donde trabaja

1. ¿Se encuentra conforme en la zona donde trabaja?
2. ¿Cuáles son las principales razones por las que se encuentra conforme o disconforme en la zona donde trabaja?
 - Acceso a servicios (agua potable, desagüe, electricidad, entre otras).
 - Acceso a transporte.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Transporte de su casa al centro educativo• Transporte para poder visitar a su familia | <ul style="list-style-type: none">Es escasoEs muy caroSe invierte mucho tiempo |
|--|--|

- Acceso a medios de comunicación (radio, teléfono, entre otros).
- Acceso a vivienda.
- Alimentación.
- Acceso a puestos de salud.
- Acceso a escuelas primaria y secundaria —para poder trabajar y para que sus hijos estudien—.
- Estabilidad laboral (nombrados)/tengo trabajo (contratado).
- Tengo bonificaciones.
- Menor costo de vida en la zona donde trabaja.
- Acceso a otras fuentes de ingreso.
- Cercanía o lejanía a una carretera o ciudad grande —tiendas—.
- Cercanía o lejanía de su familia.
- Sueldo.
- Insatisfacción profesional (ausentismo y deserción de los alumnos, falta de apoyo de los padres de familia, falta de apoyo de la comunidad, entre otros).
- Reconocimiento de la comunidad, organización de la comunidad.
- Tiempo de permanencia en la zona —deseos de permanencia o de ir a otro lugar—.

- Vocación.
- Capacitaciones:

- Llegan a las zonas rurales
- Quiénes dan las capacitaciones
- Quiénes participan en las capacitaciones
- Tienen que pagar para asistir
- La capacitación es adecuada a la realidad de la zona
- La capacitación es útil para su desempeño como docente
- En qué temas les gustaría que se les capacite

- De estas alternativas, ¿cuál es la que le molesta más?
- Conformidad del docente:

Docentes que sí están conformes	Docentes que no están conformes
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los principales motivos por los que estarían dispuestos a trasladarse a una zona que no cuente con los servicios que actualmente tiene? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los principales motivos por los que estarían dispuestos a permanecer en este lugar?

II. Bonificaciones monetarias y no monetarias

Monetarias

- ¿Cuánto dinero se debería dar a los docentes para lograr que permanezcan más tiempo en zonas de menor desarrollo?
- ¿Cuánto dinero se debería dar a los docentes para lograr que se trasladen a zonas de menor desarrollo?

No monetarias

- ¿Qué bonificación no monetaria se debería dar a los docentes para lograr que permanezcan más tiempo en zonas de menor desarrollo? (Capacitación, actualización, transporte, vivienda, alimentación, reconocimiento, materiales educativos, entre otras.)
- ¿Qué bonificación no monetaria se debería dar a los docentes para lograr que se trasladen a zonas de menor desarrollo?
- Si no existieran las bonificaciones, ¿se mantendrían enseñando en zonas de menor desarrollo/irían a enseñar a zonas de menor desarrollo?
- ¿Cuáles son los factores que consideran deben ser bonificados?
- ¿Qué se les tendría que dar a docentes de zonas urbanas para que vayan a trabajar a un centro educativo ubicado en una zona rural? (Seguridad de que sólo se van a quedar un tiempo —uno o dos años— y después van a regresar, tendrán movilidad, una mejor paga.)

III. Respecto a los sueldos de los docentes

- ¿Reciben ustedes algún tipo de bonificación?
- ¿Cuáles son los motivos por los que reciben dichas bonificaciones? (Trabajo en zona rural, de frontera, de altitud.)
- ¿A cuánto ascienden las bonificaciones que reciben?
- Estas bonificaciones o compensaciones al docente, ¿son atractivas/suficientes para motivar al docente a trabajar en zonas de menor desarrollo —a quedarse en la misma zona donde actualmente trabaja o atraer docentes que trabajan en otras zonas—?
- ¿Motiva al docente para realizar un mejor trabajo?

17. ¿Saben ustedes que perderían su bonificación por zona rural si se trasladan a otra zona que no sea rural?
18. ¿Se dedican exclusivamente a la docencia o tienen otro tipo de actividad que les genere ingresos?
¿Por qué?
19. El ingreso que reciben por trabajar como docentes, ¿les alcanza? (depende de que sea soltero o tenga una familia a la que mantener; depende de que su familia esté cerca o lejos).

IV. Movilización o traslado del docente

22. ¿Se trasladan o movilizan de una zona a otra para trabajar como docentes?
23. ¿Por qué se trasladan o movilizan de un centro educativo a otro para trabajar?
24. ¿Con qué frecuencia se trasladan o movilizan para trabajar como docentes?
25. ¿El traslado es voluntario, o decisión de la ADE, USE, DRE?
26. En el caso del traslado obligatorio, ¿cuáles son los factores o condiciones que influyen en la decisión de los docentes para movilizarse? (Hay algunos docentes que no aceptan el traslado.)
27. ¿Son muchos los docentes que piden su reasignación?
28. ¿Cuáles son los motivos por los cuales los docentes piden su reasignación? (Motivos de salud, unidad familiar, interés personal.)
29. ¿Cada cuánto tiempo se conceden dichas reasignaciones?
30. ¿Cuáles son las expectativas que tiene cuando realiza su traslado?

V. Características de la plaza

31. ¿Está conforme con el puesto de trabajo que ocupa?
32. ¿Cuales son las principales razones por las que el docente se encuentra conforme o disconforme en su puesto de trabajo?
 - Acceso a servicios (agua potable, desagüe, electricidad, entre otros).
 - Acceso a transporte.
 - Acceso a medios de comunicación (radio, teléfono, entre otros).
 - Cercanía a una carretera o ciudad grande.
 - Infraestructura del centro educativo.
 - Acceso a equipo y mobiliario y materiales educativos.
 - Insuficiencia de docentes en el centro educativo.
 - Estabilidad laboral (nombrado/contratado).
 - Tener un trabajo seguro por lo menos un año.
 - Oportunidades para capacitaciones, actualizaciones.
 - Costumbre, resignación.
 - Comportamiento de los padres de familia (interés de los padres por la educación de sus hijos).
 - Deserción escolar, ausentismo escolar.
 - Control de los docentes por los padres de familia, director, USE (nadie los controla).
33. De estas alternativas, ¿cuál es la que le molesta más al docente?

VI. Evaluación

34. ¿Con qué frecuencia se evalúa a los docentes?
35. ¿Quiénes evalúan a los docentes?
36. ¿Cuáles son los criterios que los docentes consideran se están evaluando y los que se deberían evaluar para ascender?
37. ¿Es importante para ustedes ascender? ¿Qué beneficios conseguirían con esto?
38. ¿Están de acuerdo con el nivel de escalafón en el que se encuentran?
39. ¿Por qué está conforme o disconforme en el nivel del escalafón que ocupa?
40. ¿Cómo cree que se debe evaluar o medir el desempeño de su trabajo? (Evaluaciones periódicas a alumnos, encuesta a padres de familia, entre otros.)
41. Los padres de familia o comunidad en general, ¿tienen algún tipo de participación en el centro educativo de la comunidad: construcción del CE, supervisión de los docentes, pago a los docentes, asignación de docentes, entre otras?

INSTRUMENTO 2: CUESTIONARIO A DOCENTES

Instituto Apoyo

N° de encuesta _____

Buenos días/tardes. Mi nombre es... (mostrar credencial) y trabajo para el Instituto Apoyo. En esta oportunidad nos gustaría hacerles unas preguntas sobre el sistema educativo y los docentes. Para nosotros su opinión es muy importante. Aquí no hay respuestas malas; todas sus respuestas son buenas. Muchas gracias.

Módulo I

Nombre del colegio					
Código modular del docente					
Nombre del docente					
Categoría del colegio	A	B	R	F	FS
Localidad					

1. Sexo del entrevistado Masculino Femenino

2. Edad Años

3. ¿Qué idioma(as) habla, lee o escribe? (E: Alternativa múltiple)

Español	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="1"/>	Aimara	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="3"/>
Quechua	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="2"/>	Otra (especificar)	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="94"/>

4. ¿Usted estudió o estudia para ser docente?

<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="Sí"/>	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="1"/>	Continuar	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="No"/>	<input style="width: 40px; text-align: center;" type="text" value="2"/>	Pasará a la pregunta 11
--	---	-----------	--	---	-------------------------

5. ¿Dónde estudió o estudia la docencia? (E: Carrera de Pedagogía)

Instituto Superior Pedagógico	1		Estudia(ó) profesionalización	4
Instituto Superior Tecnológico	2		Otro (especificar)	94
Universidad	3			

6. ¿Qué título alcanzó?

Bachiller	1		No terminé (abandoné la carrera)	4
Licenciado	2		Otro (especificar)	94
Estoy estudiando	3			

7. ¿Cuál es su especialidad? (E: La que estudió. Múltiple)

Inicial	1	Biología y Química (secundaria)	7
Primaria	2	Computación e Informática (secundaria)	8
Lengua y Literatura (secundaria)	3	Agropecuaria (secundaria)	9
Educación Física (secundaria)	4	Ciencias Naturales (secundaria)	10
Matemática (secundaria)	5	Otras _____	94
Historia y Geografía (secundaria)	6		

8. ¿Es usted profesor nombrado o contratado? (*Espontánea*)
 9. ¿Es usted profesor titulado o no titulado? (*Espontánea*)

Pregunta 8		Pregunta 9	
Nombrado	1	No titulado	1
Contratado	2	Titulado	2
Continúa sus estudios (profesionalización)	3		
Otros (especificar) _____	94		

10. ¿En qué nivel/escalafón de la carrera docente se encuentra? (*E: Utilizar la tabla del escalafón docente*)

I	1	IV	4	A	1	D	4
II	2	V	5	B	2	E	5
III	3			C	3	NS/NP	99

11. ¿Cuenta usted con algún(os) otro(s) estudio(s) superior(es)?

Sí	1	<i>Continuar</i>	No	2	<i>Pasar a la pregunta 13</i>
----	---	------------------	----	---	-------------------------------

12. ¿Qué título alcanzó?

13. En los últimos tres años, ¿ha seguido usted algún curso de capacitación que considere útil *para la docencia*?

Sí	1	<i>Continuar</i>	No	2	<i>Pasar a la pregunta 15</i>
----	---	------------------	----	---	-------------------------------

- 14.

Pregunta 14	Capacitación 1	Capacitación 2
a. ¿En qué los capacitaron?		
b. ¿Qué institución los capacitó?		
c. Año en que recibió la capacitación		
d. Duración de la capacitación		
e. ¿Dónde lo capacitaron?		

15. ¿Desde qué año se dedica a la docencia? (*Especificar en años, meses*)

	Año	E:		<i>Número de años y meses</i>
--	-----	----	--	-------------------------------

16. ¿Desde qué año es docente en el colegio donde enseña actualmente? (*Especificar en años, meses*)

	Año	E:		<i>Número de años y meses</i>
--	-----	----	--	-------------------------------

17. ¿A cuántos grados y secciones por grado enseña actualmente?

Número de grados		Número de secciones	
Entre 1 y 2 grados	1		
Entre 3 y 4 grados	2		
Entre 5 y 6 grados	3		

18. En promedio, ¿cuántos alumnos por sección tiene a su cargo? (E: Pedir un valor promedio por sección)

Hasta 15	1
Entre 16 y 30	2
Más de 30	3

19. ¿Cuántos días a la semana enseña en el colegio?

Cinco	1	Tres	3	Uno	5
Cuatro	2	Dos	4	Otro (especificar)	94

20. Número de horas *efectivas* que dicta a la semana Horas

21. Aparte de sus funciones como docente (dictar clases, corregir exámenes, entre otras), ¿es usted responsable de alguna de las siguientes funciones? (E: Opción múltiple y preguntar por otras)

Director	1	Bibliotecario/a	5
Subdirector	2	Ninguna	6
Secretario/a	3	Otra (especificar) _____	94
Asistente/apoyo administrativo	4		

22. ¿En cuántos colegios ha trabajado como docente, incluyendo el actual?

23. ¿Cómo llegó usted a ocupar el puesto (o plaza) en el que actualmente se encuentra? (E: Marcar sólo una)

Mediante concurso público	1	La USE o ADE me asignó/destacado/excedente	4
Hablé con el director del colegio	2	Reasignación/yo lo solicité	5
La comunidad lo decidió	3	Otros (especificar) _____	94

Módulo II

24. ¿Nació usted en el distrito donde trabaja actualmente como docente? (E: Localidad hace referencia al lugar donde se encuentra el colegio)

Sí	1	Pasar a la pregunta 26	No	2	Continuar
----	---	------------------------	----	---	-----------

25. ¿Dónde nació?

Distrito _____ Provincia _____ Departamento _____

26. Durante los días que tiene que enseñar en el colegio, ¿vive usted en la localidad donde éste se encuentra?

Sí	1	No	2
----	---	----	---

27. ¿Cuánto tiempo demora en llegar al colegio? Minutos

28. ¿Hace cuánto tiempo que vive usted en la localidad donde se encuentra el colegio?

29. ¿Tiene usted hijos?

Sí	1	Continuar	No	2	Pasar a la pregunta 32
----	---	-----------	----	---	------------------------

30. ¿Cuántos hijos tiene?

Uno	1
Entre 2 y 4	2
Entre 5 y 7	3
Más de 8	4

31. ¿Cuál es la edad de sus hijos?

Un hijo	
Entre 2 y 4	
Entre 5 y 7	
Más de 8	

32. ¿Con quién(es) llegó a esta localidad? (Múltiple)

Con mis hijos	1	Pasar a la pregunta 35
Solo	2	Pasar a la pregunta 36
Con mis padres	3	Pasar a la pregunta 36
Con mi esposa(o)/pareja	4	Continuar

33. ¿Su esposa(o)/pareja trabaja en la misma localidad que usted?

Sí	1	Pasar a la pregunta 35	No	2	Continuar	No trabaja	3	Pasar a la pregunta 35
----	---	------------------------	----	---	-----------	------------	---	------------------------

34. ¿Dónde trabaja...? (E: Espontánea y marcar sólo una)

En otra localidad/comunidad/caserío de la misma provincia	1	En otro departamento (no incluir Lima)	5
En la capital de distrito	2	En Lima	6
En la capital de provincia	3	Otros (especificar) _____	94
En otra provincia	4		

35. ¿Tiene hijos que estudian/trabajan fuera de esta localidad?

Sí	1	No	2
----	---	----	---

(E: Si no tiene hijos, pasar a la pregunta 36)

36. Durante los últimos cinco años, ¿cuántas veces se ha trasladado/mudado para trabajar como docente?

		N° de veces	Tiempo de permanencia			N° de veces	Tiempo de permanencia
Dentro de esta localidad/comunidad/caserío	1			En otra provincia	5		
En otra localidad/comunidad/caserío de la misma provincia	2			En otro departamento (no incluir Lima)	6		
Capital de distrito	3			En Lima	7		
Capital de provincia	4			No me he trasladado	8		

37. ¿Es la docencia su principal actividad?

Medido en	Sí	No	NS/NO
Ingresos	1	2	99
Horas de dedicación	1	2	99

38. ¿Cuál(es) de estas otras actividades realiza? (Marcar las dos más importantes)

Docente en otra institución	1	Comercio	7
Agricultura	2	Autoridad local	8
Ganadería	3	Trabajadora del hogar	9
Minería	4	Ninguna	10
Industria	5	Otra (especificar) _____	94
Construcción	6		

39. Respecto de sus actividades, incluyendo la docencia, ¿con qué frecuencia recibe ingresos por ellas?
(E: Utilizar la tabla de frecuencias)

Tabla de frecuencias

Diario	1	Mensual	3	Eventual	5
Semanal	2	Anual	4	Otro (especificar)	94

Actividad (colocar el código de la pregunta 38)	Frecuencia (ver tabla de frecuencias)	Ingreso (monto en soles)	Número de veces al año que recibe ingresos
Docente			

Módulo III

40. ¿En qué lugar cobra su sueldo de docente?

En mi propia localidad	1	Capital de provincia	3	Otra (especificar)	5
Capital de distrito	2	Capital de departamento	4		

41. ¿Quién cobra su sueldo?

Yo	1	Pasar a la pregunta 44
Familia/amigos	2	Continuar
Apoderados	3	Continuar
Otros (especificar) _____	94	Continuar

42. ¿Usted le paga algún tipo de comisión a esta persona para que le cobre su sueldo?

Sí	1	No	2
----	---	----	---

43. Después de que le cobran su sueldo, ¿el total del dinero o parte de éste se lo envían a usted?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 45

44. ¿Cuánto tiempo demora en poder disponer de su sueldo? (E: Deben incluir también el tiempo que se demoran en el viaje)

--

45. ¿Conoce usted por qué conceptos le pagan?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 49

46. ¿Puede mencionarnos cuáles son? (E: Espontánea)

47. Específicamente, ¿conoce si le están pagando algo por trabajar en zona rural?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 49

48. ¿Cuánto le están pagando?

 Nuevos soles

Módulo IV

49. ¿Está conforme en el lugar donde trabaja?

Sí	1
----	---

Continuar

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 54

50. ¿Por qué está conforme...? (E: Espontánea. Marcar sólo una, la más importante)

Mi familia está acá	1	La infraestructura del centro educativo es adecuada	5
Mejora o superación profesional/actualización/capacitación y estudio	2	He vivido aquí toda mi vida/me gusta vivir aquí	6
Acceso a servicios básicos (luz, agua, desagüe, escuelas, posta médica, caminos, medios de comunicación)	3	El centro educativo tiene equipo suficiente (ejemplo: aulas suficientes)	7
Tengo acceso a otros ingresos	4	Otros (especificar) _____	94
		NS/NP	99

51. ¿Qué compensación extra o independiente a su sueldo debería recibir para trasladarse/moverse/mudarse a una zona en la que no cuenten con condiciones favorables?

	Monto en soles
--	-------------------

52. Si no se le pudiera dar este monto (señalado en la pregunta anterior), ¿de qué otro modo se le podría compensar para trasladarse/moverse/mudarse? (Mencionar la más importante, espontánea)

Cursos de actualización y capacitación	1	Premios o reconocimiento a su trabajo	7
Hacer que los ascensos dependan de un número mínimo de años de trabajo en zonas con esas condiciones	2	Regalo de más años de servicio del docente por trabajar en zona rural	8
Vivienda/traslado	3	Materiales educativos	9
Jubilación anticipada	4	Ninguno	10
Movilidad hasta el colegio	5	Otros (especificar) _____	94
Alimentación	6	NS/NP	99

53. Si usted tuviera que recibir un curso de capacitación/actualización, ¿de qué manera debería darse?
(E: Marcar las dos más importantes)

Envío de material para capacitarlos	1
Seminarios dentro de la localidad	2
Seminarios fuera de la localidad	3
Becas de estudio	5
Profesores visitantes para que enseñen en el colegio	6
Otro (especificar) _____	94

E: Final del módulo para el encuestado. Continuar con siguiente módulo.

54. ¿Por qué no está conforme...? (E: Espontánea. Marcar sólo una, la más importante)

Mi familia no está acá	1	La infraestructura del colegio no es buena	6
No hay posibilidades de mejorar profesionalmente/de actualizarse/recibir capacitación o estudiar	2	No hay acceso a servicios básicos (luz, desagüe, posta médica, caminos, agua, medios de comunicación)	7
No me acostumbro a la zona/no me gusta vivir aquí	3	Otros (especificar) _____	94
No tengo acceso a otros ingresos	4	NS/NP	99
El centro educativo no tiene equipo suficiente (ejemplo: aulas insuficientes)	5		

55. ¿Qué compensación extra o independiente a su sueldo debería recibir para permanecer/quedarse en el lugar donde trabaja?

	Monto en soles
--	----------------

56. Si no se le pudiera dar este monto (señalado en la pregunta anterior), ¿cómo desearía que se le compense? (Mencionar la más importante, espontánea)

Cursos de actualización y capacitación	1	Diplomas, certificados entre otros	7
Hacer que los ascensos dependan de un número mínimo de años de trabajo en zonas con esas condiciones	2	Otorgar más años de servicio al docente por trabajar en zona rural	8
Vivienda/traslado	3	Materiales educativos	9
Jubilación anticipada	4	Ninguno	10
Movilidad hasta el colegio	5	Otros (especificar) _____	94
Alimentación	6	NS/NP	997

57. Si usted tuviera que recibir un curso de capacitación/actualización, ¿de qué manera debería darse?
(E: Marcar las dos más importantes)

Envío de material para capacitarlos	1
Seminarios dentro de la localidad	2
Seminarios fuera de la localidad	3
Becas de estudio	5
Profesores visitantes para que enseñen en el colegio	6
Otro (especificar) _____	94

58. ¿Dónde le gustaría trabajar como docente? Un colegio...

En el mismo distrito	1	Fuera del departamento (no incluye Lima)	4
Fuera del distrito	2	En Lima	5
Fuera de la provincia	3	Otro (especificar) _____	94

Módulo V

59. ¿Qué tipo de colegio es el centro educativo donde enseña? (E: Espontánea)

Unidocente	1	Otro (especificar) _____	94
Polidocente	2	No sabe/No opina	99
Multigrado	3		

60. ¿Considera que la infraestructura del colegio donde enseña es adecuada?

Sí	1	Pasar a la pregunta 62	No	2	Continuar
----	---	------------------------	----	---	-----------

61. ¿Qué considera que le falta al colegio? (E: Espontánea. Marcar las tres más importantes)

Más aulas	1	Computadoras	6
Mejores aulas	2	Carpetas, pizarra	7
Laboratorio	3	Biblioteca, libros	8
Áreas para juegos y deporte	4	Otros (especificar) _____	94
Un local nuevo	5		

62. ¿Le molestaría enseñar en un colegio donde *no se cuenta* con los siguientes equipos? (E: Múltiple. Leer cada una de las posibilidades)

Equipo que el colegio no tiene	Mucho	Poco	Nada
Computadoras	1	2	3
Carpetas y pupitre	1	2	3
Pizarras, tizas, motas y plumones	1	2	3
Materiales didácticos (mapas, periódico mural, juegos recreativos, etcétera)	1	2	3
Biblioteca	1	2	3
Los alumnos no cuentan con útiles apropiados (por ejemplo, libros)	1	2	3
Otros (especificar) _____	1	2	3

63. ¿Le molestaría enseñar en un colegio donde *no se cuenta* con los siguientes servicios? (E: Múltiple. Leer cada una de las posibilidades)

Servicios con que el colegio no cuenta	Mucho	Poco	Nada
Electricidad	1	2	3
Agua potable	1	2	3
Desagüe	1	2	3
Teléfono/radio para comunicarse	1	2	3
Otro (especificar) _____	1	2	3

Módulo VI

64. Categoría del lugar.

Caserío/anexo/comunidad	1	Comunidad nativa	3	Capital de provincia	5
Centro poblado/pueblo	2	Capital de distrito	4	Otro (especificar)	94

65. ¿Qué tipo de zona es?

Rural	1	Urbana	2
-------	---	--------	---

66. Distancia desde la localidad (lugar donde trabaja) hasta la capital de provincia más cercana.

	Transporte	Nº de horas	NS/NP
1			
2			

67. La localidad donde trabaja, ¿cuenta con los siguientes servicios básicos...? (E: Leer cada opción)

Pregunta 67	Sí	No	Pregunta 67	Sí	No
Luz eléctrica	1	2	Desagüe	1	2
Agua entubada	1	2	Letrinas	1	2
Agua potable	1	2	Teléfono	1	2
Pozo de agua	1	2	Radio para comunicarse	1	2

(E: Las preguntas siguientes corresponden al colegio donde usted trabaja principalmente).

68. ¿Tiene algún familiar directo (esposa(o), hijos, padres) a los que visite de forma frecuente y viva fuera de la localidad donde usted vive?

Sí	1	Continuar	No	2	Pasar a la pregunta 70
----	---	-----------	----	---	------------------------

69. ¿Cuántas veces al mes va a visitarlos?

Número de veces al mes	Tiempo que se demora en viajar	Tiempo que permanece con ellos

70. ¿Le han brindado servicios de asesoramiento/entrenamiento/capacitación, adicionales a sus estudios para ser docente, que le permitan adecuarse al puesto que ejerce?

Sí	1	Pasar a la pregunta 72	No	2	Continuar
----	---	------------------------	----	---	-----------

71. ¿Por qué no ha participado todavía en cursos de asesoramiento/capacitación? (E: El más importante)

No se dictan	1	Se dictan pero cuestan mucho	4
No me he enterado de ninguno	2	Otro (especificar) _____	94
Se dictan muy lejos como para ir	3		

Terminar y continuar con el siguiente módulo.

72. ¿Puede decirnos qué servicio de asesoramiento le pareció más útil y por qué?

Módulo VII

73. ¿Su trabajo como docente es evaluado?

Sí	1
----	---

Continuar

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 77

74. ¿Con qué frecuencia lo están evaluando?

--

75. ¿Qué institución es la que lo está evaluando?

76. ¿Considera usted que las evaluaciones realizadas son relevantes para el proceso de ascenso en el escalafón magisterial?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 78

77. ¿Por qué cree usted que no se le está evaluando?

78. Según su conocimiento, ¿cuáles son los criterios que se evalúan para ascender? (*Espon táneas, las dos más importantes*)

Años de experiencia	1	Capacitación	5
Cargo que ocupa	2	Ninguna	6
Estudios superiores	3	No sabe/No precisa	99
Desempeño	4	Otro (especificar)	94

79. ¿Considera usted que su esfuerzo y desempeño coinciden con el nivel de escalafón al que pertenece?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

INSTRUMENTO 3: CUESTIONARIO A DIRECTORES DE LA MUESTRA DE COLEGIOS VISITADOS

ENCUESTA AL DIRECTOR

Ficha general del colegio

Nombre del evaluador					
Número del colegio					
Nombre del colegio					
Código modular del colegio					
Categoría del colegio	A	B	R	F	FS

Características de la localidad

1. Ubicación del colegio

1.1 Departamento	
1.2 Provincia	
1.3 Distrito	
1.4 Localidad	

2. Categoría

Caserío/anexo	1
Unidad agropecuaria	2
Centro poblado/pueblo	3
Comunidad campesina	4
Comunidad nativa	5
Otros (especificar) _____	94

3. Zona

Rural	1
Urbana	2

4. Distancia a la capital de provincia más cercana

Nº de horas a pie	minutos
Nº de horas en peke peke	minutos
Nº de horas en carro	minutos
Nº de horas en otros (especificar) _____	minutos

4.a ¿Cuál es la capital de provincia más cercana?

5. ¿Qué medios de transporte hay disponibles en su localidad para ir a la capital de provincia más cercana? (E: Pregunta de opción múltiple)

Carro	1	Motocicleta	4
Peke peke	2	Caballo	5
Bicicleta	3	Otros (especificar)	94

6. Organizaciones existentes en la localidad

	Sí	No	NS/NO
Junta de comuneros	1	2	99
Parroquia	1	2	99
Club de madres/Vaso de leche/Comedor	1	2	99
Junta de regantes	1	2	99
Asociación de productores	1	2	99
Grupos juveniles	1	2	99
Comunidades religiosas	1	2	99
Asociación de padres de familia	1	2	99
Comité de salud	1	2	99
Organizaciones indígenas	1	2	99
Otro (especificar) _____	1	2	99

7. En su localidad, ¿qué instituciones del Estado existen? 8. ¿Qué servicios existen en su comunidad?

	Sí	No	NS/NO
Juzgado de paz	1	2	99
Comisaría	1	2	99
Municipalidad	1	2	99
Teniente gobernador	1	2	99
Ejército	1	2	99
Foncodes	1	2	99
USE/ADE	1	2	99
Otros (especificar) _____	1	2	

	Sí	No	NS/NO
Puesto/Centro de salud	1	2	99
Inicial/Pronoei	1	2	99
Escuela primaria	1	2	99
Escuela secundaria	1	2	99
Puentes	1	2	99
Carretera afirmada/asfaltada	1	2	99
Trocha	1	2	99
Agua por pilón/pozo público	1	2	99
Agua potable	1	2	99
Electricidad	1	2	99
Letrinas/pozo ciego	1	2	99
Desagüe a domicilio	1	2	99
Línea telefónica	1	2	99
Otro (especificar) _____	1	2	99

9. ¿Qué idioma predomina en la zona? (E: Marcar sólo una)

Español	1	Aimara	3
Quechua	2	Otro (especificar) _____	94

9.a ¿En qué idioma se comunican los niños cuando juegan?

Español	1	Aimara	3
Quechua	2	Otro (especificar) _____	94

10. Actividades principales de los pobladores de la zona (*Marcar sólo las dos principales actividades económicas de la zona*)

Agricultura	1	Comercio	5
Minería	2	Ganadería	6
Industria	3	Trabajadora del hogar	7
Construcción	4	Otra (especificar) _____	94

11. Número de centros educativos que existen en la zona (localidad)

12. Número de centros educativos primarios que existen en la zona (localidad)

13. Número de centros educativos secundarios que existen en la zona (localidad)

14. ¿Cuántos habitantes aproximadamente cree usted tiene su localidad?

Características del centro educativo

Para las preguntas 15 a la 18: (*E: Las preguntas sombreadas*)

El colegio es... (*Marcar con una "x" la que corresponda*)

15. ...		16. ...		17. ...	
Inicial	1	Unidocente	1	Mañana	1
Primaria	2	Polidocente	2	Tarde	2
Secundaria	3	Multigrado	3	Noche	3
Otro (especificar) _____	94	Otro (especificar) _____	94	Otro (especificar) _____	94

18. ... es de

Hombres	1
Mujeres	2
Mixto	3

19. El idioma en el que se enseñan los cursos en el colegio es...

Español	1
Quechua	2
Aimara	3

Otro (especificar) 94

20. Información sobre los grados que se enseñan (*E: Marcar sólo donde corresponda e incluir los docentes que laboran a tiempo parcial*)

Primaria		Nº de docentes	Secundaria		Nº de docentes
Primero	1		Primero	7	
Segundo	2		Segundo	8	
Tercero	3		Tercero	9	
Cuarto	4		Cuarto	10	
Quinto	5		Quinto	11	
Sexto	6				
			Inicial	12	

21. Número de docentes...

Contratados

Nombrados

22. Información sobre los alumnos

Total

Hombres

Mujeres

23. Desde hace tres años, ¿ha podido apreciar usted si existe mucha rotación/movilidad de los docentes?

Sí

1

Continuar

No

2

Pasar a la pregunta 25

24. ¿Cuántos docentes han ingresado o salido en los últimos tres años, y cuál fue su tiempo promedio de permanencia?

Ingreso Salida

Número de docentes

<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------

Tiempo promedio de permanencia

25. ¿Le parece que faltan docentes en su centro educativo?

Sí

1

Continuar

No

2

Pasar al módulo siguiente

26. ¿Por qué no son suficientes? _____

27. ¿Por qué no se han cubierto las plazas que faltan? _____

Información sobre la infraestructura del colegio

28. ¿Qué material *predomina* en la construcción del colegio?

Noble

1

Estera

4

Arcilla con barro/adobe

2

Otro (especificar) _____

94

Madera y calamina

3

29. Número de ambientes del colegio.

Total (incluye baños y cocina, si hubiere)	
Exclusivos para aulas	
Biblioteca	

Salas de estudio	
Administrativos	
Otros (especificar) _____	

Información sobre equipamiento del colegio

30. Número de salones de clase que cuentan con escritorios para el docente

31. Número total de pizarras en estado apropiado para ser utilizadas

32. ¿Cuál es el número de carpetas con las que cuenta el colegio?

33. El centro educativo cuenta con...

	Sí	No	Número total	Número que efectivamente está en uso
Computadoras	1	2		
Laboratorio	1	2		
Talleres	1	2		

Características de los servicios del colegio

34. ¿Cuál de los siguientes servicios tiene el colegio?

	Sí	No		Sí	No
Agua potable	1	2	Desagüe	1	2
Agua entubada	1	2	Letrinas/pozo ciego	1	2
Pilón/pozo público	1	2	Línea telefónica	1	2
Electricidad	1	2	Radio	1	2

Mecanismos de evaluación

35. ¿En su colegio se están utilizando algunos de los siguientes mecanismos de evaluación? (E: Opción múltiple)

Ficha de evaluación (hecha por el director o los alumnos)	1	Ninguno	5	
Pruebas a los docentes	2	Otros (especificar) _____	94	
Entrevistas	3	NS/NO	99	
Documentos didácticos	4			

36. ¿Quiénes evalúan a los docentes de este centro educativo? (E: Opción múltiple)

Director	1	Ninguno	5	
Alumnos	2	Otros (especificar) _____	94	
Supervisor	3	NS/NO	99	
Jefe de Área	4			

37. ¿Reciben algún tipo de premio/castigo?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 39

38. ¿Cuál? _____

39. ¿Existe algún tipo de incentivo para mejorar el desempeño de los docentes?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 41

40. ¿Cuál? _____

41. ¿En los últimos tres años los docentes de su centro educativo han recibido algún tipo de capacitación que les sea útil para la docencia?

Sí	1
----	---

No	2
----	---

Pasar a la pregunta 44

42. ¿Qué institución capacitó a los docentes de este centro educativo? _____

43. ¿En qué consistió la capacitación? _____

44. ¿Por qué los docentes de este centro educativo no han recibido algún tipo de capacitación en los últimos tres años?

ANEXO 15

INFORMACIÓN METODOLÓGICA DEL TRABAJO DE CAMPO

La encuesta y el grupo focal son técnicas de investigación que permiten, en el primer caso, obtener información cuantitativa de primera fuente —en este estudio docentes y directores de los centros educativos seleccionados para la muestra—, y, en el segundo caso, la discusión y el intercambio de opiniones y percepciones entre los grupos de docentes seleccionados. Ambas técnicas son oportunas para lograr los objetivos planteados en el estudio.

Encuesta a docentes a nivel nacional

La encuesta a docentes fue aplicada por encuestadores previamente capacitados por el Instituto Apoyo. El cuestionario ha sido diseñado por el equipo técnico del Instituto Apoyo en coordinación con el MED.

a. Diseño muestral

La evaluación de campo fue realizada a través de una encuesta estructurada a una muestra de docentes de los centros educativos seleccionados para recolectar la información de campo y que —a través del análisis de las características que se pudieron recoger de los docentes— permitió establecer una clasificación adecuada para llevar a la práctica un sistema de bonificaciones que se sustente en criterios o características objetivas de la zona o del colegio donde labora el docente.

Antes de la aplicación del cuestionario a la muestra seleccionada se realizó una prueba piloto con el objeto de determinar la duración, comprensión y efectividad del cuestionario. Esta misma prueba piloto se realizó luego en los departamentos de Apurímac, Huancavelica y Piura entre el 18 y el 23 noviembre de 1999. Sin embargo, cabe destacar que la prueba piloto se realizó con la primera versión del cuestionario —posteriormente corregido según resultados obtenidos en la prueba piloto, conjuntamente con miembros del MED—.

El Instituto Apoyo, con la asesoría técnica del personal del área de diseño, muestra y análisis estadístico de Apoyo, Opinión y Mercado S.A., empresa encuestadora del Grupo Apoyo, determinó, siguiendo un proceso de selección polietápico¹, la cuota mínima de 300 colegios que, dados los supuestos del número de docentes a encuestar acordado con los funcionarios del MED, permitieran completar el míni-

1 Se trata de un muestreo polietápico:

Selección aleatoria simple de departamentos (once departamentos).

Selección de provincias dentro de cada departamento (dos provincias para cada departamento, y en caso de existir tres o menos provincias en un departamento se selecciona sólo una provincia).

Selección sistemática con inicio aleatorio de colegios.

mo de 1500 encuestas a docentes². Con esta distribución de los colegios y docentes a encuestar se buscaba obtener la mayor información posible de las cuatro categorías. Sin embargo, debido a problemas que se descubrieron luego con los supuestos sobre el número de docentes que se esperaba encontrar dentro de cada colegio de acuerdo con su categoría, se tuvieron que realizar encuestas en 400 colegios y sólo se llegaron a completar 1385 encuestas.

Al tomar ese tamaño de muestra sobre una población “infinita”³, el margen de error aproximado máximo es de 2,5%, suponiendo un nivel de confianza de 95%.

Para la selección de la muestra se consideró que los docentes de los colegios seleccionados sean las unidades de observación; la valoración de los docentes para trabajar en zonas rurales o de condiciones especiales sea la unidad de análisis; mientras que los colegios debían ser las unidades de muestreo.

Supuestos sobre el número de docentes esperado por cada categoría de colegio

Categoría del colegio	A	B	R	F*
Número esperado de docentes por colegio	6	6	6	2

* Incluye a los FS (flotantes secundarios).

Fuente: Base de datos, Oficina de Planificación Estratégica-MED.

Elaboración: Instituto Apoyo.

Categorías utilizadas para la estratificación de la muestra

Código	Nombre
A	Área de influencia completa
B	Área de influencia incompleta o incipiente
R	Redes
F*	Centros educativos aislados o flotantes

* Incluye a los FS (flotantes secundarios).

Elaboración: Instituto Apoyo.

b. Marco muestral

El marco muestral estaba conformado por el listado de colegios provistos por el MED, según categoría (A: área de influencia completa, B: área de influencia incompleta, R: red, F: flotantes), departamento, provincia, distrito y centro poblado.

Las categorías de los colegios se basan en la clasificación que está desarrollando el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PCMER) del MED. Esta clasificación para estratificar la muestra es un trabajo que está realizando el MED y es preexistente e independiente del presente estudio. En ella se definen los procesos de organización de los centros educativos de acuerdo con la presencia de centros educativos primarios y secundarios, de la siguiente manera:

- Establecimientos de *áreas de influencia* de centros educativos secundarios que pueden brindar servicios a centros educativos de nivel primario; y,
- Establecimiento de *redes* educativas, conformadas únicamente por centros educativos de nivel primaria.

5 Distribuidas en diecisiete provincias de once departamentos.

6 Se asume que es “infinita” debido al tamaño de la población de docentes, que es de 270 000.

Tomando en cuenta estos conceptos, se definen las categorías de la clasificación:

Área de influencia (A, B)

Cada centro educativo secundario forma un área de influencia y está formado por el conjunto de centros educativos primarios que se encuentran en los poblados que sólo son atendidos por los servicios educativos de ese centro educativo secundario. Dentro de las áreas de influencia se pueden tener dos grupos:

- *Completas (A)*: Aquellas que se encuentran agrupadas con un centro educativo secundario que cuente con matrícula en los cinco grados, docentes completos e instalaciones en buen o regular estado.
- *Incipientes (B)*: Aquellas que se agrupan con un centro educativo secundario que no cuente con matrículas en todos los grados, docentes insuficientes, instalaciones en mal o pésimo estado.

Redes (R)

Están conformadas por centros educativos de nivel primario rurales que no cuenten con secundaria en su centro poblado o en sus inmediaciones más cercanas. Las condiciones que se exigen a estas redes son: (i) que los centros educativos deben encontrarse a una distancia de “cercanía” que les permita comunicarse entre ellos; (ii) tener cierta facilidad de acceso a vías de comunicación y transporte; y, (iii) los pobladores de las zonas deberían poder identificarse con ellas. (Sin embargo, se da el caso de rivalidad debido a problemas culturales entre algunas poblaciones cercanas, principalmente etnias vecinas de la selva.)

Centros educativos aislados (F)

Son todos aquellos centros educativos que, debido a su lejanía y difícil acceso, son imposibles de ubicar al interior de un área de influencia o red. Estos centros educativos pueden ser de dos tipos:

- *Aislados primarios*: Este caso se presenta cuando en el centro poblado sólo existe un centro educativo de nivel primario (es decir, no hay un centro secundario en esa localidad).
- *Aislados secundarios*: Este caso se presenta cuando en el centro poblado existe un centro educativo de nivel primario y secundario.

La clasificación de los colegios en cada una de estas categorías se realizó con la colaboración de los directores de USE, quienes tuvieron a su cargo —siguiendo los criterios antes definidos— establecer qué colegio se ubicaba en cada categoría.

Para la elaboración del diseño de la muestra, la base de datos fue depurada eliminando del marco muestral a aquellos colegios que no tengan datos de categoría. De este modo, el universo de estudio quedó distribuido, en el nivel departamental, como lo muestra el cuadro de la página siguiente.

Limitaciones del marco muestral y la selección muestral

A continuación se señalan las principales observaciones o limitaciones del diseño muestral:

1. El universo del estudio conformado por el listado de centros educativos —base de datos— proporcionado por el MED no ha sido validado, por lo que podría darse el caso de que la clasificación de los centros educativos según categorías (A: área de influencia completa, B: área de influencia incompleta; R: red; F: flotantes) no sea necesariamente la correcta.
2. En el universo del estudio —base de datos— provisto por el MED, donde cada uno de los centros educativos debería estar clasificado según categoría (A, B, R, F), existe un 10% que no ha sido clasificado en alguna de éstas (en la base de datos, en la columna cuya variable es “COD_RED”, aparecen ceros o espacios en blanco).
3. En el departamento de Moquegua, lugar seleccionado para la muestra, los centros educativos no han sido clasificados según zona (urbano/rural), por lo que no se conoce el porcentaje total de la muestra que pertenece a cada una de estas zonas.

Marco muestral por departamento						
Departamento	Número de colegios					
	A	B	F	R	Total	%
Amazonas	651	182	50	365	1 248	3,6
Ancash	1 028	197	115	480	1 820	5,3
Apurímac	443	125	65	274	907	2,6
Arequipa	581	48	121	127	877	2,5
Ayacucho	879	235	125	621	1 860	5,4
Cajamarca	2 285	711	277	822	4 095	11,9
Cusco	1 155	114	143	511	1 923	5,6
Huancavelica	650	599	56	247	1 552	4,5
Huánuco	919	367	107	610	2 003	5,8
Ica	635	15	9	46	705	2,0
Junín	1 510	297	174	488	2 469	7,2
La Libertad	1 508	243	56	385	2 192	6,4
Lambayeque	676	71	50	208	1 005	2,9
Lima	674	62	140	171	1 047	3,0
Loreto	373	240	67	387	1 067	3,1
Madre de Dios	101	12	6	97	216	0,6
Moquegua	182	24	37	60	303	0,9
Pasco	428	132	104	56	720	2,1
Piura	2 241	170	219	303	2 933	8,5
Puno	1 455	98	144	478	2 175	6,3
San Martín	821	270	159	415	1 665	4,8
Tacna	256	27	50	45	378	1,1
Tumbes	237	-	20	43	300	0,9
Ucayali	510	191	133	149	983	2,9
Total	20 198	4 430	2 427	7 388	34 443	100,0
Porcentaje	59	13	7	21	100	

Fuente: Base de datos, Oficina de Planificación Estratégica-MED.

Elaboración: Apoyo Opinión y Mercado S.A., 1999.

Grupos focales

El grupo focal o dinámica grupal es una técnica de investigación cualitativa que permite la discusión y el intercambio de opiniones entre un grupo pequeño de individuos, en este caso docentes. Debido a la naturaleza de los objetivos que deseamos lograr, esta técnica cualitativa es la más oportuna.

Como instrumento de evaluación se utilizó una *Guía de discusión* que consiste en un conjunto de preguntas, la mayoría de ellas estructuradas de manera abierta para permitir recoger la información que espontáneamente brinden los docentes que participan del grupo focal. Esta guía fue utilizada por el moderador del grupo focal durante la dinámica como pauta de la sesión. La guía que se utilizó forma parte del anexo 14 de este documento.

Criterios para la determinación de la muestra de docentes que participarán en los grupos focales

El ámbito geográfico de aplicación de los grupos focales fue La Libertad y Huancavelica.

El número de participantes de los grupos focales fue de seis personas como máximo. La muestra de docentes que participó en las dinámicas grupales fue seleccionada aleatoriamente, considerando como universo a los docentes de los centros educativos del marco muestral. El listado de centros educativos fue provisto por el MED según categoría (A: área de influencia completa; B: área de influencia incompleta; R: red; F: flotantes), departamento, provincia, distrito y centro poblado.

Dado que esta técnica tiene un carácter complementario a los temas que fueron evaluados adicionalmente en la encuesta a docentes, se realizaron cuatro grupos focales: dos en Huancavelica y dos en La Libertad.